

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO- MESTRADO

MÁRCIO ALBERTO TEIXEIRA DA COSTA

**MUNICIPALISMO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇO DEMOCRÁTICO OU
CONTINUÍSMO POLÍTICO?**

POUSO ALEGRE

2021

MÁRCIO ALBERTO TEIXEIRA DA COSTA

**MUNICIPALISMO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇO DEMOCRÁTICO OU
CONTINUÍSMO POLÍTICO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas- FDSM, sob orientação do Prof. Dr. Elias Kallás Filho, relacionado à linha de pesquisa 1- Efetividade dos direitos fundamentais sociais- como parte das exigências para obtenção de título de mestre em Direito Constitucional.

POUSO ALEGRE

2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. Brasil colônia: origem do poder local	13
1.1. O privatismo português transmigrado para a colônia brasileira	13
1.2. O patriarcalismo rural e o poder local privado	18
1.3. Estruturas institucionais de poder na colônia.....	24
2. Império: relação do poder local com o poder central do novo Estado brasileiro	32
2.1. Continuísmo da estrutura do poder colonial	33
2.2. Unidade nacional e elementos federativos	39
3. República: predomínio do poder centralizador	67
3.1. Primeira República: pacto extraoficial de relação entre poderes central e local.....	67
3.2. Era Vargas: centralização e autoritarismo	72
3.3. Período democrático de 1946-1964: estado desenvolvimentista e centralização	77
3.4. Regime militar de 1964- 1985: centralização, autoritarismo e relação de legitimação com o poder local	79
3.5. Constituição de 1988: centralização regulatória e descentralização de execução	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

Resumo

A presente dissertação analisa o municipalismo previsto na Constituição de 1988, pretendendo descobrir se se tratou de um avanço democrático ou um continuísmo político. Para tanto, analisa a relação histórica entre poder central e poder local ao longo da formação do Estado nacional brasileiro, para verificar suas consequências nos anseios democráticos estabelecidos pela descentralização da Constituição de 1988. Através de levantamento e estudo de material bibliográfico referente à formação do Estado nacional e federal brasileiro, inicia o trabalho apresentando o surgimento do poder local no período colonial, sua relação com o poder central no novo Estado durante o Império, passando, em seguida, à relação entre os poderes por todo o período republicano até a Constituição de 1988. Conclui, que no Brasil, historicamente, os poderes central e local estabeleceram relação contínua de legitimação recíproca e que as escolhas federativas da Constituição de 1988, mesmo que extremamente descentralizadas, não foram exceção ou rompimento com esta tradição.

Palavras-chave: Poder central. Poder local. Federalismo. Democracia.

Abstract

The present dissertation analyses the expected municipalism in the 1988 Constitution with the intent to find out if it was a democratic advance or the same political practice. For that, it analyses the historical relation between central and local powers along the Brazilian national state formation in order to check its consequences for the democratic expectations of decentralization established by the 1988 Constitution. After doing surveys and a bibliographic material study regarding the national and federal state formation this paper starts presenting the emergence of the local power during colonial times, its relation with the central power of the new State during the Imperial Period, and then, the relation between the powers from the beginning of the Republic until the 1988 Constitution. It concludes that, historically in Brazil, local and central powers have established a continuous relation of mutual legitimization and that federal choices of the 1988 Constitution, even being extremely decentralized, were neither an exception, nor a rupture with that tradition.

Key-words: Central power. Local power. Federalism. Democracy.

INTRODUÇÃO

Na década de 1980 instala-se quase um consenso das virtudes da descentralização, convergindo ideologias políticas distintas, seja de direita ou de esquerda, sobre seus benefícios, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização. Todos entendiam que as reformas do Estado deveriam seguir este caminho. Descentralização passou a ser condição para a realização do ideal democrático. Passou-se a supor que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que fortaleceriam e consolidariam a democracia. Em contrapartida, centralização passou a ser vista como práticas não democráticas e relacionadas à falta de eficiência, estabelecendo-se, como objetivo das decisões políticas, a redução da atuação das instâncias centrais de governo (ARRETCHE, 1996: 1).

A decadência do regime militar no final da década de 1980 inseriu o Estado brasileiro no contexto das reivindicações por reformas descentralizadoras. A federação serviria de instrumento para alcançar fins democráticos. A pauta da redemocratização, que antecedeu à Constituição de 1988, foi marcada, especialmente, pela reivindicação de descentralização do poder. A descentralização era vista como o caminho para superar a concentração do autoritarismo burocrático, que durava mais de 20 anos, onde o poder de decisão, recursos financeiros e gestão se limitavam ao plano federal.

O federalismo era entendido não apenas como uma maneira de organização do poder do Estado, mas também como atributo de democracia pluralista, pelo motivo desta exigir a descentralização. Relacionar democracia e federalismo era o caminho a ser seguido pelo Estado (SARAIVA, 1982: 19).

No fim do regime militar, acordou-se para os benefícios da descentralização de recursos e de responsabilidades governamentais. Acreditava-se que a valorização das instâncias locais traria os cidadãos para o jogo político, exercendo fiscalização, influenciando decisões e aproximando do poder (OLIVEIRA, 2013: 223).

Durante a constituinte de 1988, prevaleceu a perspectiva de maior descentralização - mais democracia (ARRETCHE, 1996: 1). No modelo de Estado Federal adotado pela Constituição de 1988, os entes que compõe a federação tiveram como principal característica a autonomia política, o que, diante da descentralização

e do estabelecimento de competências comuns, poderia significar que cada um efetivaria as políticas que fossem escolhidas como as necessárias para atender o interesse local.

A descentralização trazida por este novo federalismo se tornou um marco institucional no país. As unidades subnacionais foram outorgadas como novas centralidades de realização de políticas públicas, sendo a Constituição de 1988 festejada como um instrumento democrático de aproximação do povo do poder. Neste cenário inicial, celebrava-se a criação de um federalismo democrático.

A inclusão dos Municípios como entidades federadas, chamados por Meirelles (2014: 44) de entidades de terceiro grau, ergueu essas localidades ao status de entes, com constituição própria e capacidade de auto-organização, modificando distorções criadas pelos regimes políticos ao longo da história do Estado brasileiro, que tradicionalmente reduzia a autonomia local, tratando-a como esfera meramente administrativa. Neste novo cenário, as unidades subnacionais passaram a ter liberdade em definir as políticas públicas prioritárias.

O Brasil passou a ser reconhecido como uma das federações com maior grau de descentralização. Celina Souza (1996: 103) afirmou que o Brasil tornou-se, com a redemocratização e a Constituição de 1988, um dos países mais descentralizados na distribuição de poder e recursos, tendo a descentralização assumido um importante papel na institucionalização de valores democráticos.

O modelo brasileiro de federação adotado pela Constituição de 1988 distingue do modelo norte americano, que é considerado por William Riker o único modelo possível, a partir do qual todas as federações viáveis do mundo teriam sido construídas (STEPAN, 1999: 02). Foi nos Estados Unidos, recém-independentes da Inglaterra, em 1787, que a versão moderna de Estado federativo foi criado. Até então, neste país, vigorava o sistema confederativo, que possuía um órgão político central, o Congresso, cujas características eram eminentemente diplomáticas (SARAIVA, 1982: 21). Os Estados associados tinham absoluta independência, o que retirava a autoridade do órgão central. Os assuntos tratados nas reuniões do órgão central pelos representantes dos Estados eram ligados às relações e comércio internacionais. As decisões do Congresso necessitavam da unanimidade dos Estados e cada um só executava as deliberações se as considerassem adequadas aos seus interesses particulares.

A incapacidade do modelo confederativo fez com que os Estados Unidos buscassem uma nova forma de Estado capaz de implementar um governo efetivamente nacional. Em 1787, reunidos na Filadélfia, para tratar da reforma da primeira Constituição americana, chamada de Artigos da Confederação, resultou em outra Constituição, que instituiu um novo modelo de Estado, o modelo federal, tido como mais apropriado para garantir a unidade norte-americana. O federalismo reconheceu a autonomia das treze ex-colônias e estabeleceu um novo modelo de solução de conflitos (BERCOVICI, 2004: 12).

A desconcentração do poder político no modelo norte americano ocorreu com a existência de duas esferas de poder político: a federal e a estadual, chamado de federalismo clássico ou dual. Os municípios não foram contemplados nessa divisão de poderes, sendo deixados sob o âmbito de competência dos estados. Os entes criados não eram superiores uns aos outros, prevalecendo sobre eles a Constituição. A grande inovação do modelo foi o governo central, cujas atribuições e instrumentos de decisão e governos não eram submetidos à vontade dos Estados membros, como ocorrida com órgão central no modelo confederativo. Todavia, a existência do governo central não fazia com que os Estados membros perdessem sua autonomia (ARRETCHE, 2001: 25). Assim, a Constituição de 1787 foi desenhada para criar um governo central dotado de mais poderes do que aqueles garantidos pelos Artigos da Confederação.

O contexto histórico da nova Constituição norte-americana, final do século XVIII, explicou a necessidade de adoção de uma forma de Estado que conciliasse com os interesses do Estado Liberal. A separação absoluta de competências do federalismo clássico comungava com a atuação estatal reduzida defendida pelo Estado Liberal. O federalismo era um complemento necessário ao Estado Liberal e aos princípios do mercado livre, evitando uma maior intervenção estatal na economia (BERCOVICI, 2004: 15).

Modernamente, o federalismo norte americano, tido por William Riker como o sistema modal de todas as federações do mundo, tornou-se insuficiente para explicar as variações surgidas. Buscando abrir a categoria analítica e histórica, outro modelo que trata o federalismo como um *continuum*, que vai da alta restrição à ampliação do poder central, é capaz de incluir e explicar um universo muito maior de federações,

que não seria considerado segundo o modelo de federalismo centralizado norte americano (STEPAN, 1999: 6).

De toda maneira, para qualquer modelo, o certo é que a Constituição é o cerne, é o instrumento político-formal de criação do federalismo (HORTA, 2010: 273). É nela que se encontra o ponto central do federalismo, que é a repartição de competências, pressuposto da autonomia dos entes federados. As unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências, ou seja, o reconhecimento de seus poderes combinado com a distribuição de encargos. Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos.

Voltando ao caso brasileiro, o federalismo estruturado pela Constituição de 1988, mais especificamente o municipalismo nele inserido, trouxe a expectativa ou a quase certeza que os influxos democráticos seriam automáticos. Com as decisões sendo tomadas numa instância que se encontrasse próxima da realidade daqueles que a elas estariam sujeitos, parecia existir maior probabilidade de que o poder fosse exercido de modo democrático, já que ali seria mais fácil que tivessem lugar a participação dos cidadãos nas decisões políticas e o controle social sobre as prestações estatais. Atuações que ocorressem em âmbito local constituiriam eficazes mecanismos para assegurar a legitimidade da ação do Estado. Além disso, a opção pela multiplicação dos centros de decisão, inerente à descentralização federativa, permitiria que o processo político fosse realizado de maneira mais dinâmica e heterogênea.

A descentralização, naquele momento histórico, atendia tanto a ideologia voltada para a esquerda, que a entendia como participação e proximidade dos cidadãos nas decisões públicas, superando o distanciamento imposto pelo Estado nacional, quanto pelos liberais, para quem a descentralização significava um instrumento de desenvolvimento da vida cívica, sufocada pelo Estado centralizador. O Estado estaria impedindo que o cidadão desenvolvesse suas virtudes por tanta interferência, deixando-o dependente. Com a descentralização, o cidadão teria iniciativa para andar com as próprias pernas, sem depender tanto do Estado. Em comum, as correntes esperavam que a descentralização, que a escala mais próxima das decisões viabilizasse o ideal democrático.

Passados mais de 30 anos das reformas descentralizadoras e, no caso brasileiro, do municipalismo da Constituição de 1988, é possível entender que o binômio descentralização e democracia não é simplesmente uma relação de causa e efeito. Isto não significa que a descentralização não possa atingir os efeitos democráticos. Pode e se espera que sim. Mas, segundo Arretche (1996: 2), essa associação não produz resultado automático.

A realização do ideal democrático não estaria na proximidade de onde se processam as decisões, mas, sim, se a instituição política que produz as decisões estaria revestida concretamente dos princípios democráticos, independente de sua localização na escala vertical de poder (ARRETCHÉ, 1996: 4).

Princípios e valores políticos somente podem se concretizar em instituições políticas concretas. É pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados. Entretanto, historicamente, têm variado as formas e modalidades pelas quais princípios democráticos se traduzem em instituições políticas concretas. É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu carácter, e não a escala ou âmbito das decisões (ARRETCHÉ, 1996: 5).

A centralização significa a concentração de recursos, competências e poder decisório nas mãos de entidades específicas no centro. Descentralizar é deslocar esses recursos do centro e colocá-los em outras entidades específicas, os entes descentralizados. A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do centro para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo centro, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema.

Isto não significa que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada, ou seja, que seja realizada

a descentralização. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir (ARRETICHE, 1996: 5).

Mesmo assim, não existe certeza quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir resultados democráticos. No entanto, por outro lado, afirma Marta Arretche (1996: 5), fundamentada em Robert Putnam, que o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições. Isto significa que comportamentos fortemente enraizados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades.

Robert Putnam, no livro *Comunidade e Democracia* (1996), analisa as diferenças regionais existentes entre o norte e o sul da Itália e toma a ideia de dependência de rota no processo de mudança institucional. As instituições eficientes ao longo do tempo adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa. Para este autor, a distinção entre norte e sul da Itália estaria na diferença histórica entre as regiões, onde o norte acumulou historicamente estoque de comunidade cívica e, em contrapartida, o sul baseou suas relações no clientelismo. O desempenho institucional está associado ao comportamento da atividade cívica, a qual está ligada ao sistema de participação cívica e como é construída ao longo da história.

Arretche (1996: 5) traz exemplo da França e da Espanha para clarear as relações entre descentralização e democracia, vividas por estes dois países no final da década de 1970 e início da década de 1980. Eram, na época, Estados unitários, que se reformaram no sentido da descentralização, entendendo como requisito necessário para a democratização do sistema político. Na Espanha, operou uma reforma profunda. Além de passar de uma ditadura para uma democracia, o Estado passou a se estruturar com características próximas de uma federação, com a criação das comunidades autônomas, onde as elites regionais passaram a ter recursos institucionais e administrativos anteriormente concentrados no poder central. Já na

França, a reforma foi bem mais singela, sem significativos deslocamentos na distribuição territorial do poder político.

Arretche (1996: 6) justifica a profunda descentralização territorial na reestruturação do Estado espanhol no modo como se combinaram historicamente, naquele país, centralismo, autoritarismo e questão regional. Na Espanha, o conflito entre poder central e local foi sempre muito bem marcado. Na transição para o Estado moderno, a burguesia foi derrotada no seu intento de promover a autonomia municipal. Desde então, o conflito entre elites locais e poder central será a marca do caso espanhol. Esse conflito se acentuou, após a derrota da República na Guerra Civil Espanhola, pela ditadura Franco e pelo regime unipartidário. As autoridades das províncias e dos municípios eram fortemente controladas pelo governador civil e designadas pelos membros do partido do regime. A inexistência de relação de reciprocidade entre elites regionais e o poder central é anterior à ditadura franquista, que somente reforçou a centralização e o distanciamento entre centro e as elites locais.

Na França, não ocorreu historicamente o conflito entre autoridade central e elites locais da forma verificada na Espanha. A estrutura centralizada do Estado era vista de grande eficácia e a subordinação das localidades era justificada em nome da unidade nacional. O ideal republicano estava associado à unidade do regime local, à sua uniformidade e ao centralismo político. No caso francês, desde a passagem do Antigo Regime para o Estado moderno, consolidou historicamente relação de cooperação entre governo central e o nível local, o que permaneceu até recente, quando operou o processo de descentralização político-administrativa. Não havia no percurso histórico ligação entre centralismo, autoritarismo e fragmentação. Pelo contrário. Associava-se centralismo, unidade nacional e integração do poder central e elites regionais. Deste modo, a descentralização foi bem menor que a espanhola, sem transferir às regiões poder da forma que ocorreu na Espanha e conservando o poder do centro, justificada apenas para inclusão de novas camadas urbanas, que não se encontravam representadas no modelo anterior (ARRETCHÉ, 1996: 6).

Na França não havia uma ligação entre centralismo e ausência de democracia. O Estado unitário e suas regras centralizadas de escolha do Poder executivo local, não estava associado ao autoritarismo, mas ao ideal republicano da unidade nacional. Por este motivo, não estava presente na ideia de reforma do Estado uma associação automática entre descentralização e democracia.

A associação entre centralismo e autoritarismo é peculiar do caso espanhol e ganha coerência na análise das circunstâncias históricas concretas daquele país, mais precisamente do nível de controle das elites políticas regionais sobre as estruturas políticas locais e seu grau de integração com as elites políticas do nível central. Por consequência, a associação entre centralismo e autoritarismo e, em seguida, entre democracia e descentralização ocorreu apenas na Espanha.

O que diferencia a Espanha e a França não é a ocorrência de um antecedente Estado centralizado, nem a superioridade das elites políticas do centro, nem as expectativas democráticas em torno da descentralização. O conteúdo material dessas expectativas era concretamente diferente nos dois países, assim como os resultados alcançados do ponto de vista da profundidade da reforma do Estado e da redistribuição efetiva do poder político. Tais diferenças indicam ser mais bem esclarecidas pela conjugação da existência prévia de um regime ditatorial e dos diferentes processos de relação, consolidados na história de cada país, entre governo central e elites locais (ARRETCHE, 1996: 7).

Analisar o caso brasileiro, usando o raciocínio condutor acima exposto, é o que se propõe o presente trabalho. Se as associações entre centralização e autoritarismo e, de outro lado, descentralização e democracia, são fundamentalmente resultado do processo de formação das instituições políticas nacionais, é relevante estudar a relação histórica entre poder central e local no Brasil, para verificar suas consequências nos anseios democráticos estabelecidos pela descentralização da Constituição de 1988.

Como se desenvolveu a relação entre poder local e poder central no Brasil e como este processo trouxe consequências para a estrutura constitucional do Estado pós Constituição de 1988? A resposta para este problema será buscada na formação do Estado nacional brasileiro, conforme já indicado por Putman (1996) e Arretche (1996), e também apontada por Bresser-Pereira (2015), para quem o estudo de uma sociedade tem que ser feito historicamente, por meio de fases e estágios de desenvolvimento, sendo que de acordo com o aumento da divisão do trabalho mais complexa vai se tornando essa sociedade.

A presente pesquisa mostra-se relevante pela sua pretensão de analisar as forças, muito mais políticas que jurídicas, que interferiram diretamente na estrutura

federativa brasileira e avaliar o discurso democrático que gira em torno do municipalismo de 1988.

Concentrar-se-á aqui não apenas na norma jurídica propriamente dita, mas no processo que antecede a formação das regras jurídicas-federativas do país, os interesses políticos por detrás existentes, as brigas pela distribuição de poder e os grupos prestigiados. O processo de encontro entre o Direito e poder, que, no caso do federalismo brasileiro, mostra-se assentado sobre duas premissas, a federação e a unidade.

O trabalho, que tem como metodologia o levantamento e análise de material bibliográfico referente à formação do Estado nacional e federal brasileiro, será desenvolvido em três capítulos, onde o primeiro descreverá o nascimento do poder local no Brasil colonial e seu caráter eminentemente privado; o segundo se concentrará nas características imperiais da relação entre o poder local herdado da colônia e o poder central do novo Estado brasileiro; o terceiro capítulo analisará a relação entre os poderes na fase republicana, com destaque para o centralismo, que tem presença em período de tempo superior às fases de descentralização, inclusive na Constituição de 1988.

1. Brasil colônia: origem do poder local

Não há como se aprofundar no estudo do federalismo brasileiro sem conhecer a distribuição territorial do poder, onde desvendar a origem do poder local e sua relação com o poder central é de fundamental importância. No Brasil, o poder local tem origem antes do poder central se mostrar presente e esta antecedência deixou marcas na formação do Estado nacional. Algumas características originais do poder local não foram apagadas e continuaram a ser transmitidas durante a história. Apesar de variações na intensidade de sua força, pode-se dizer que o poder local nunca foi excluído ou anulado, desempenhando papel fundamental na legitimação do poder central.

Para conhecer o surgimento do poder local, é prudente, de início, buscar elementos políticos antes mesmo do descobrimento do Brasil. Os fatores que iniciaram a organização social do nosso país, mesmo que modificados, deixaram herança no Estado que ia se constituir, marcando um desdobramento de origem. É impossível não considerar a essência da organização de onde provêm, uma vez que o homem social para onde for carrega consigo a sociedade em que até então viveu e que o integrou no passado (DUARTE, 1939: 11-12). A América Portuguesa não ia gerar imediatamente uma sociedade nova. Esta seria formada através das estruturas anteriores, ainda que mais tarde tomasse outras formas de organização.

1.1. O privatismo português transmigrado para a colônia brasileira

O exame da sociedade brasileira deve passar pela análise da sociedade portuguesa, não apenas para simples contextualização histórica, mas como sociedade de origem, que só mais tarde seria a brasileira, com as modificações promovidas pelo novo habitat, que não se processariam de imediato. No Brasil recém descoberto, não surgiu uma sociedade própria instantaneamente. Coube ao português a posição de predomínio e o papel de padrão, prologando-se aqui, de início, a organização social lusitana. A sociedade portuguesa guardou a situação de sociedade dominante, até que se modificasse por si mesma dentro do novo habitat brasileiro.

A história política de Portugal, principalmente na época de formação do Estado nacional, demonstra o seu caráter eminentemente particularista, comunal,

impregnado e convicto do espírito de fração. Apesar de se apresentar externamente íntegro dentro do estado político, internamente era melhor conceituado como tipo social dentro da organização privada. Era esta a sua organização de base e de comportamento do indivíduo. Diante à organização política, o português mostrou-se avesso à totalização a que o Estado submete o indivíduo. Ao envolver-se no processo do Estado nacional unificado, guardou a índole do fragmentário, ainda que já dominado pelo grupo maior do Estado. Unidade política se dava para a defesa do território, para lutar contra as monarquias vizinhas, para resistir à Espanha, para extremar-se moral e religiosamente do mouro, mas o português permaneceu infenso ao Estado, porque estava organizado em grupos anteriores ou que se desviavam do sentido do Estado, como o familiar e o religioso (DUARTE, 1939: 15-17).

É o caráter da divisão, da adesão à entidade local e regional que dominava historicamente o povo português desde as suas origens, propulsionando a organização municipal. O processo político nacional não anulou o espírito privado. Não o removeu. Em Portugal, o poder real concorria em jurisdição e primazia com a comuna, como poder sobre território e indivíduos. O poder político não se totalizou, como na forma do absolutismo, nem se integrou territorialmente em uma soberania incontestável e única, porque o poder comunal seria um limite à extensão máxima de sua autoridade e ocupação jurisdicional. A comuna portuguesa era bem território livre, defendido por regalias, até onde não podia penetrar jurisdição de poder algum (DUARTE, 1939:19).

Em um território, mesmo pequeno, tão dividido, era a própria soberania do Estado que se dividia e limitava, chocando nas fronteiras de autonomia da organização municipal. A organização municipal, como Portugal conheceu, era contrária à formação do espírito político nacional, pela sua índole de divisão e de fragmentação. A comuna, pelas suas características, não preparou o homem político na acepção do cidadão, desviando-o para a esfera do privado. Havia pelo menos na organização municipal uma indistinção de esferas, quando não seja o predomínio do privado sobre o público. Portugal, comunal e municipalista, com população relativamente densa em vista da pequena faixa territorial, não se inclinou para a vida urbana na proporção do seu espírito comunal.

Os forais, cartas municipais, mostravam-se um entrelaçamento de leis privadas e públicas, em que se destacava a regulamentação das relações familiares

e da propriedade. Indistinção que era essencialmente própria do medievalismo jurídico que, aliás, se manifestou pela preponderância do direito privado sobre o direito público, emprestando àquele, sem lhe matar os princípios e contrariar o conteúdo, uma categoria política. A organização municipal prolongava, assim, até a esfera da *res publica* o conjunto de interesses e sentimentos da vida e da organização privada. (DUARTE, 1939: 29)

A maior consequência que a organização comunal, fracionária e anti-nacional, trouxe para a ordem política consistiu em estimular o interesse privado. O município, ainda que uma ordem política, teve base e índole privadas. O português levou consigo este caráter privado, porque foi, histórica e socialmente, municipalista e comunal. Ele não ficou imune à irradiação do espírito político, com a implantação do Estado nacional, mas, em contrapartida, levou através de sua história a propensão para a organização privada. Esse privatismo foi um antecedente da sociedade brasileira no jogo de forças de sua organização política.

Não se pode, do mesmo modo, deixar de trazer para o estudo o que acontecia no contexto mundial. Os ciclos que pautaram a construção do Brasil se deram como consequência do que acontecia no mundo capitalista, que iniciava processo de comunhão, integrando-se como sistema único. Como parte desta integração, que iniciou na Europa e se estendeu por todo mundo, tem-se a descoberta e colonização do Brasil. O regime colonial brasileiro deve ser considerado levando-se em conta o contexto externo, período do mercantilismo desenvolvido por Portugal, entendido como primeira fase da revolução capitalista, de expansão comercial na Europa (BRESSER-PEREIRA, 2015: 21).

Colonizar o Brasil foi, para Portugal, uma tarefa difícil, pois sua população era relativamente insuficiente para a tarefa e para as demais conquistas na África e Ásia. Nos primeiros trinta anos de descoberta, o abandono foi o comportamento adotado por Portugal, que afora as concessões para exploração do pau-brasil, nada fez. Neste início, para um povo de comerciantes, a única riqueza aproveitável encontrada foi o pau-brasil.

O abandono trazia o risco das incursões de aventureiros, principalmente naquele momento que, com a descoberta do Novo Mundo, empolgara as nações da Europa. Portugal também não podia desprezar conquista de tamanho vulto, indicando

que deveria guardá-la como reserva para um futuro. Então, guinou-se para a colonização, até mesmo como única forma de defesa.

Portugal não tinha recursos suficientes para, por sua conta, realizar a colonização de tão vasto território. Buscou, assim, dividi-lo entre senhores ricos da corte. Com poderes absolutos, os donatários deveriam promover a agricultura e o povoamento em seus domínios. O território foi dividido em capitanias e o direito de atribuir sesmarias. Os donatários tinham ainda poderes para conceder foral de vila a povoações que fossem sede de governo, pois só nas vilas se permitia a existência de Câmaras locais. (QUEIROZ, 1969: 9)

A colonização do Brasil não foi conduzida de perto por Portugal. Além do distanciamento físico, houve também omissão no dirigismo por parte da metrópole, deixando para o particular a iniciativa que caberia ao Estado. Neste vácuo, inicia-se por iniciativa privada a formação de uma sociedade sem embargos da lei e dos regulamentos estatais, livre de certa forma para conduzir a dominação. Não havia consciência de unidade e prevalecia as forças dissolventes.

A vida social da colônia era vida de relação civil, própria e exclusiva do convívio privado e dos rendimentos e trocas estimulados pelas atividades particulares. A metrópole, além de distante e fraca, não poderia disciplinar o indivíduo para a vida pública. Deixava-o que se desenvolvesse por livre iniciativa. Satisfeita com os pagamentos dos dízimos e direitos, a Coroa deixava o particular fazer o que queria, nos rumos que melhor lhe ditassem o destino econômico e as determinantes físicas da terra (DUARTE, 1939: 94).

A solução do problema com a criação das capitanias hereditárias entregou à iniciativa privada a tarefa de colonizar, livrando a Coroa portuguesa do encargo, que dificilmente daria conta. Foi a enfeudação do território brasileiro. Mas, nenhuma empresa privada poderia suportar, sozinha, o ônus do empreendimento de tornar efetiva a ocupação de território tão extenso. O que se procedeu em grande parte das capitanias foi o desaparecimento do capital destinado à colonização, com exceção de Pernambuco e São Vicente, que se desenvolveram melhor. (PRADO JR, 2001:12-13).

Até 1700, a característica é a intensificação da ocupação do território brasileiro pela iniciativa privada. É neste período que para Marcel Burzstyn nasce a estrutura do poder local e do mandonismo (1990:16). Segundo o autor, este mandonismo nasce apesar e por causa da crescente centralização do poder político, mostrando-se como

um aparente paradoxo. Portugal não teria feito nada contra o desbravamento privado promovido pelos colonos, por ser esta a sua política, denominada pelo autor de fiscalismo, instrumento do Estado patrimonial português (BURZSTYN, 1990: 18). A política de fiscalismo de Portugal encaixava-se ao que acontecia no cenário mundial, que vivia o período do mercantilismo, fase pré-capitalista, conforme destacado por Bresser-Pereira (2015: 21).

De acordo que a colônia ia se desenvolvendo economicamente, a metrópole tirava proveito intensificando a tributação. No primeiro momento, foi omissa para atrair capital privado para a produção de exportação e para busca de metais preciosos. Não havia substancial carga fiscal. No segundo momento, quando se consolida uma estrutura produtiva na colônia, a coroa passa a intensificar a tributação.

A organização oficial, como vinha de Portugal, se misturava com a organização eclesiástica na disputa de regular e ordenar os homens e a colônia. No entanto, ambas, ainda por seus conflitos, representavam o fraco poder político e moral, diante de um homem e de uma terra sem estruturas sociais que dessem base e apoio ao exercício e desdobramento de qualquer poder e disciplina. Nenhum sentimento geral havia para unir em torno de um centro, de uma dessas ideias e forças de unidade (DUARTE, 1939: 83).

Durante a fase de implantação da estrutura econômica, houve tolerância quanto à política fiscal, sem, no entanto, renunciar o caráter de agente econômico do Estado patrimonial. A instituição do exclusivo é um exemplo, onde havia reserva do mercado da colônia para a metrópole.

A ambiguidade da administração colonial, tolerante para encorajar a instalação de capitais privados no Brasil, centralizadora por seus propósitos mercantis e fiscais, permitiu a formação de uma estrutura de poder local, que iria desempenhar papel fundamental durante a história do país. Reforçados economicamente pela prosperidade dos negócios açucareiros e militarmente pelo desempenho da função de defesa e de colonização, os senhores rurais lograram adquirir o controle efetivo de vastos territórios (BURZSTYN, 1990: 18).

A ausência de ação da Coroa não se deu apenas pela política fiscalista de seu Estado patrimonial, que teria voluntariamente incentivado a instalação do capital privado no Brasil para depois tributá-lo. A ausência se deu também por falta de condições físicas e materiais de efetivar a imediata colonização do Brasil. Portugal

não tinha homens e nem dinheiro para ocupar tão vasto território e, ainda, não foi encontrada riqueza para exploração imediata. Diante desta limitação, Portugal teve que se socorrer à iniciativa privada, senão perderia a hegemonia sobre a terra descoberta.

1.2. O patriarcalismo rural e o poder local privado

A gênese do patriarcalismo rural brasileiro está diretamente ligada à colonização privada do Brasil incentivada por Portugal. Impossibilitada material e fisicamente de agir, principalmente nas esferas da justiça e militar, a Coroa portuguesa adotou o compromisso com as crescentes forças locais. Os mandatários locais, surgidos como consequência da organização do engenho açucareiro e da valorização do produto, passam a ocupar o espaço deixado pela metrópole, fazendo o papel do rei. Pode-se dizer, então, que o surgimento do poder local, do patriarcalismo rural deve-se em parte à política fiscalista da Coroa, de fins centralizadores, conduta voluntária de deixar a colonização, no início, nas mãos da iniciativa privada e, em parte, à falta de condições materiais de efetivar, por sua exclusiva conta, a ocupação do território (BURZSTYN, 1990: 19).

A conduta passiva da metrópole em relação a terra descoberta e a consequência política de formação do poder local foram destacadas por Caio Prado Júnior, que viu o surgimento de um poder de fato dos senhores rurais, que superava a própria soberania da Coroa Portuguesa (2001: 29-30). Até meados do século XVII, a Coroa mantinha na colônia uma administração mínima, atrasada, o necessário apenas para manter contato com a terra descoberta, sem fazer grandes gastos com aquilo que não lhe pagava os custos. Era comum a Coroa fechar os olhos para os abusos cometido pelos colonos, pois não tinha meios de reprimir seus atos. Quando intervinha, era ao lado destes na opressão da classe inferior. Os senhores rurais tiveram carta branca para atuarem da melhor maneira que lhes conviessem. (PRADO JR, 2001: 29-30)

A relação do governo central com os potentados locais também foi destacada por Maria Isaura Pereira de Queiroz, para quem Portugal, desde cedo, teve a necessidade de se socorrer à iniciativa privada na colonização da terra descoberta, o que determinou a benevolência do governo para com os particulares. A Coroa

precisava estar bem com estes, que seriam os construtores de uma nova riqueza e os pagadores de impostos. Daí o interesse de Portugal, que permitiu que os particulares tivessem, desde o início, governança da terra. (QUEIROZ, 1969: 10)

A conduta passiva da metrópole alinhava perfeitamente com o caráter privado atribuído à colonização, comungando com os interesses da classe dominante na colônia. Afinal, eram os senhores rurais que, por conta e risco, desbravavam ou faziam desbravar o território, defendiam a terra dos invasores e excursionavam em busca de metais preciosos, que tanto interessavam à metrópole.

Exemplo da expansão territorial por conta e risco do particular foi a bandeira. O movimento expansionista para o interior teve como promotores os senhores rurais, fruto da iniciativa privada. A Coroa favoreceu esta iniciativa privada, voltada que estava para novos descobrimentos, recebendo, os bandeirantes, constantes mostras de benevolência (QUEIROZ, 1969: 20). Nada foi feito pelo Estado português contra o desbravamento privado promovido pelos bandeirantes, que expandia o território brasileiro. Foi permitido que os colonos penetrassem em terras, que segundo tratado, seriam da Espanha, para, mais adiante, se beneficiar (BURZSTYN, 1990:17).

A bandeira, por mais que ia dilatando a fronteira política da colônia portuguesa e conquistando terras para a soberania do Rei de Portugal, não era uma empreitada oficial, mas, representava a iniciativa privada, atendia a fins e a interesses de expansão do direito de propriedade. Era característica das bandeiras a ocupação do interior do país de forma alheia à integração política. O senhor privado, além de proprietário e líder político, passou a deter com as bandeiras a função de chefia militar. A bandeira era o poder militar do proprietário, que adquiria ainda mais prestígio após seu exército servir ao Estado (DUARTE, 1939: 57-59).

O bandeirantismo foi contrário à disciplina do Estado e foi uma obra desgarrada da Coroa Portuguesa. Quando esta se apresentou, na descoberta do ouro, foi para disputar a sua parte com os mineradores, resumindo seu papel ao fisco. Ao fim dessa época, que é o terceiro século da colonização, o Brasil estava descoberto, ocupado e povoado, mas o Estado ainda não cobria o território, apesar das penetrações, ou tentava disputá-lo para a implantação de sua autoridade. (DUARTE, 1939: 72-73)

Bresser-Pereira (2015: 40) afirma que o Brasil do período colonial e imperial, essencialmente escravista mercantil, foi uma amalgama entre o feudalismo, caracterizado pelo patriarcalismo e pelo latifúndio autossuficiente, e o capitalismo

mercantil. Portugal, no período colonial brasileiro, manteve elementos do seu passado feudal. A grande propriedade brasileira recebeu estas características de feudo, especialmente o poder absoluto do senhor, autossuficiência, clientela de agregados e ideologia aristocrática. Mas, também participou do sistema mercantil, através da exportação de produtos agrícolas. O latifúndio mantinha uma relação com o exterior baseada no lucro e, internamente, relacionava com a autossuficiência e com os princípios patriarcais. Tratava-se de uma sociedade dual, que ao mesmo tempo se mostrava patriarcal e mercantil, baseada no latifúndio escravista de herança feudal e voltada para o lucro mercantil.

O caráter feudal da colonização brasileira já havia sido ressaltado em estudo do no início do século XX, realizado por Nestor Duarte (1939: 41), que identificou que o Estado, como representação do poder, sofreu grande dificuldade de se impor no território colonial brasileiro, principalmente pela existência de características feudais trazidas pela organização social portuguesa. O feudalismo era atípico, diferente do tradicional sistema europeu.

O elemento feudalismo teria se configurado na primeira forma de ocupação territorial e econômica implantada por Portugal no Brasil, que foram as capitânicas hereditárias. Estas guardaram laços estreitos com a organização feudal, que se destacava pela transmissão da propriedade plena e hereditária e a pela fusão da soberania e da propriedade. Havia, no Brasil, contrato enfiteutico perpetuo, onde os donatários se constituíam tributários da Coroa e, do mesmo modo, os que recebiam sesmarias em relação aos donatários (DUARTE, 1939: 41).

Por consequência de sua qualidade de senhor e proprietário da capitania, o donatário gozava de poder político e tinha jurisdição civil e criminal sobre suas terras. Era uma imunidade feudal, estando presentes os requisitos que, em tese, caracterizava a organização feudal, ou seja, propriedade plena e hereditária da capitania e fusão da soberania na propriedade.

O resultado desta organização de característica feudal foi a divisão e enfraquecimento da autoridade estatal, pelo conflito de jurisdição concorrentes na função de governo distribuído aos donatários. Apesar do insucesso de várias das capitânicas e da constituição do governo geral em 1549, seus principais elementos prolongaram-se por todo o período colonial, estabelecendo marcos definitivos,

especialmente a maneira de exploração econômica baseada no sedentarismo agrícola (DUARTE, 1939: 47-48).

Dentre os elementos feudais, a colonização foi marcada pela forma como se distribuía a terra. A única riqueza da colônia era o solo e seus recursos, diferentemente das Índias, onde se fazia a exploração pelo comércio ou pelo saque. Por este motivo, a agricultura ou a pecuária, subordinadas à posse fundiária, foram aqui a forma de exploração. A distribuição da terra pelos donatários e sua apropriação era determinada pelo instituto das sesmarias, que dava o contorno jurídico à doação, subordinando-se a caracteres jurídicos. O sesmeiro tinha propriedade plena, a não ser o ônus de pagar a dízima para a Ordem de Cristo, e eram contemplados os que dispunham de recursos próprios, os que tinham por conta própria condições de aproveitar a terra. Foi este o caráter da propriedade fundiária da colônia (PRADO JR, 2001: 14-15).

No Brasil colônia, a simples propriedade da terra, sem meios e capital para explorá-la, não significava nada e não levava a lugar nenhum. Por isso, também, que a economia agrária colonial sempre teve como base a grande propriedade de exploração rural. A pequena propriedade não tinha condições para concorrer na tarefa de desbravamento de uma terra ainda primitiva. Além disso, o pequeno proprietário não tinha mercado para escoar sua produção, por falta de mercado interno, a maioria da população colonial não tinha poder de consumo, as grandes propriedades, ressaltando seus elementos feudais, produziam praticamente tudo que necessitavam e os centros urbanos eram praticamente inexistentes, não passando de pequenos arraiais ou vilas.

O colono que vinha para o Brasil não pretendia se fixar. Seu objetivo era enriquecer-se com o produto agrícola ou com o tráfico de escravos e voltar para Portugal. E aqueles que resolviam ficar não davam início a uma sociedade semelhante à existente na Europa, mas, sim, a uma sociedade mercantil escravista particular. O latifúndio escravista era autossuficiente, o que impediu a formação de um mercado interno, condição essencial para qualquer desenvolvimento nacional (BRESSER-PEREIRA, 2015: 38).

A família colonial baseava-se na propriedade imobiliária e impedia o regime de troca comercial pela inexistência da riqueza móvel, bem como dificultava a divisão do trabalho social. Concentrava-se e unificava-se a produção e a técnica em suas mãos,

unidade econômica. Para manter a concentração da economia em suas mãos e evitar um ciclo econômico autônomo e concorrente, a Casa Grande colonial se opôs à formação das cidades. A economia familiar, representando a economia social, decompunha o poder político em proveito da ordem privada. E isso ocorreu, principalmente, em virtude da forma do patronato. A propriedade de escravos era o trunfo econômico que dispunha o senhor rural para impor o domínio social e econômico contra os demais homens livres, que a ele recorria como única força de amparo e proteção. Estes homens livres, sem poder econômico autônomo em face da propriedade do senhor, formava o grupo de agregados vinculados à propriedade rural, em servidão da gleba, em ligação de sujeição econômica e política, numa clientela típica do patronato (DUARTE, 1939: 156).

Esta relação de sujeição e proteção vai constituir uma das grandes bases de solidariedade da grande massa rural em torno dos chefes senhoriais. Mas, a só organização rural, o predomínio dos direitos senhoriais sobre a terra, não bastariam para explicar o prestígio do patronato. A escravidão, que aviltou o trabalho para os homens livres e o absorveu, vinculou essa massa à órbita da casa grande, impedindo-a ou de diferenciar-se em classe profissional, cujo rumo seria normalmente o da cidade, ou de constituir-se em proprietária de terras, permanecendo no campo (DUARTE, 1939: 158).

Para Bresser-Pereira (2015: 36), foi durante o período colonial que aconteceu o atraso brasileiro. O desenvolvimento foi trazido pelos europeus apenas para as colônias de povoamento da América do Norte. Onde a colonização foi de exploração mercantil, baseada no latifúndio escravista e na monocultura de bens agrícolas de alto valor, o colonialismo mercantil foi o atraso.

O feitiço da organização capitania, em especial a ocupação do solo e seus efeitos nas relações sociais e econômicas, refletiu na sociedade e nas futuras instituições brasileiras. A ocupação do solo, cuja forma teve origem nas donatarias, se operou por apropriação privada com reconhecimento do próprio poder real da propriedade plena e hereditária. Quando a Coroa revogou a concessão de direitos e prerrogativas políticas dos donatários, não pôs fim ao sistema já enraizado, sobrevivendo os interesses da relação territorial da propriedade. Os senhores rurais, avessos ao poder do Estado tão distante, continuaram a exercer sua autoridade de

índole feudal. O solo do país foi conquistado, ocupado e povoado pelo proprietário privado.

É o proprietário que exerce a função de governo, precedendo à formação do poder político, que, quando surge, é diretamente influenciado pelo poder privado. A falta de urbanismo na ocupação do solo é um exemplo da continuidade do exercício do poder privado. O urbanismo não atendia ao interesse do grande proprietário, sendo desnecessária a associação urbana. A cidade, como centro político aglutinador do poder público, expressão anti privada, não interessava ao exercício do poder privado.

A sociedade colonial é o espelho de sua economia agrária, que tem a grande propriedade rural como seu centro. O dono da grande propriedade, o senhor rural, monopoliza a riqueza, o prestígio e o poder na sociedade. Compreende-se a importância destes grandes agricultores em meio de uma população miserável de índios, mestiços e negros escravos.

O senhor, na propriedade, reinava sem oposição. Aqueles que se estabeleciam em suas terras entregavam-lhe a liberdade, em troca de proteção e de uma área para cultivar o sustento. A estrutura social colonial se resumia, de um lado, os proprietários rurais e, de outro, a massa populacional excluída, refletindo a infra-estrutura econômica, que tinha a terra como única força produtiva, absorvida pela grande exploração agrícola. Escravos, trabalhadores livres, rendeiros e pequenos proprietários praticamente se equivaliam, pois viviam na completa dependência do senhor e sua classificação social era a mesma (PRADO JR, 2001: 28-29).

Um engenho só era possível ser montado por quem tivesse posses. Aqueles que não tinham recursos tornavam-se tributários dos grandes proprietários, formando uma espécie de clientela, da qual se esperava apoio, auxílio, defesa e lealdade. A importância de um senhor de engenho, seu poder, o valor de suas terras aumentava se nelas prosperava um povoado, os habitantes do povoado dependiam totalmente dele, de seu amparo e engrossavam as fileiras de seus agregados; era ele a única autoridade e o único defensor do local (QUEIROZ, 1969:10-11).

A vida política ao nível local refletia a própria estrutura da sociedade colonial. O príncipe reinava com a ajuda dos senhores de terras, que governavam. Estes, soberanos absolutos ao nível local, transferiam aos outros grupos sociais os efeitos negativos da crise internacional do açúcar. Para manter a riqueza dos senhores

durante o período de crise, o restante da sociedade, dominado pelo patriarcalismo, arcava com os custos (BURZSTYN, 1990: 28-29).

Com a consolidação da hegemonia social da sociedade patriarcal, legitimada, inicialmente, pelo poder econômico e, em seguida, pela condescendência da Coroa, enraíza-se a estrutura de poder local, reproduzindo, tanto ao nível das relações sociais, quanto na vida política, o mesmo sistema de tirania adotado na gestão dos negócios familiares e do latifúndio.

1.3. Estruturas institucionais de poder na colônia

Para o Brasil colônia foi trazida a instituição portuguesa da Câmara Municipal, da forma que vigorava nas Ordenações Manuelinas, passando, posteriormente, em 1603, a ser regida pelas Ordenações Filipinas (QUEIROZ, 1969: 8-13). Os senhores rurais, “homens bons”, reunidos elegiam juízes e vereadores, os quais deliberavam sobre as providências que a vida local exigia. Cabiam à Câmara todos os assuntos de ordem local, não importando que fossem de natureza administrativa, policial ou judiciária; não havia, pois, divisão de poderes, e, mesmo entre a esfera local e a geral, os limites não eram muito fixos, pois as Câmaras tinham o direito de nomear procuradores à Corte para tratar de negócios da localidade ou da colônia em geral, passando por cima dos capitães-gerais e dos governadores. Nada se sobrepunha ao poder das câmaras (PRADO JR, 2001: 31).

As Ordenações Filipinas negavam caráter político e judiciário às Câmaras, que se deviam contentar com as funções econômicas e administrativas. Mas, as Câmaras não tomaram conhecimento das limitações e continuaram exercendo com direito ou sem ele as atribuições que julgavam de sua competência. Desenvolveram à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles, um grande poder, que a Coroa aceitava e sancionava, legalizando uma situação concreta, subversiva do direito legislado. Ficou apenas no papel a atribuição meramente consultiva que as Ordenações Filipinas pretenderam estabelecer para as Câmaras em certos assuntos, tanto mais que não foram elas, Ordenações, uniformemente seguidas em toda a colônia (QUEIROZ, 1969: 14).

A grande exploração agrícola, que controlou toda a economia colonial, dominou os meios de subsistência e subordinou a massa da população. Por consequência, daí

surge, na ordem política, um poder de fato dos senhores rurais, que superava a própria soberania da Coroa Portuguesa. Este contexto condicionava a estrutura política da colônia. A importância das Câmaras Municipais advém deste cenário, pois constituía praticamente a única administração colonial. Por inexistir cidades ou centros urbanos, a organização municipal se dava no influxo rural, dominado, portanto, pelos senhores rurais. Para as eleições dos cargos da administração municipal só tem direito ao voto os proprietários rurais, chamados de “homens bons”, que defendiam tal prerrogativa, excluindo o restante da população. O poder das câmaras é dos senhores rurais, que atuam para além dos limites legais, chegando a recusar tributos reais e, até mesmo, a suspender governadores, nomeando-lhes substitutos (PRADO JR, 2001: 30).

Ao exercerem inteira autoridade em seus domínios, as Câmaras Municipais não faziam mais do que refletir o poderio dos latifundiários e seu interesse no governo local. Para estes senhores rurais, o interesse particular estava confundido com o interesse municipal; as resoluções tomadas pela Câmara Municipal não refletiam somente a preocupação com o bem comum e sim também a preocupação do senhor rural em defender seus interesses privados, não havia separação entre uns e outros porque a realidade econômica, política e social da colônia eram os proprietários rurais.

A própria Coroa defendia a autoridade dos senhores de engenho, sustentando as decisões ilegais das Câmaras contra as leis que ela própria formulava, e destruindo qualquer outro poder que tentasse levantar-se dentro da Colônia contra os senhores, ou fazer-lhes concorrência; foi nesse sentido que resguardou as câmaras contra a penetração dos comerciantes, os quais não podiam ser eleitos nem juízes, nem vereadores; que proibiu a produção de aguardente nas engenhocas dos pequenos proprietários, que podiam vir a fazer concorrência aos senhores do engenho; e que determinou que o senhor do engenho não podia ser executado por dívidas (QUEIROZ, 1969:16).

A conduta passiva da metrópole alinhava perfeitamente com o caráter privado atribuído à colonização, comungando com os interesses da classe dominante na colônia. Afinal, eram os senhores rurais que, por conta e risco, desbravavam ou faziam desbravar o território, defendiam a terra dos invasores e excursionavam em busca de metais preciosos, que tanto interessavam à metrópole.

Os poderes dos senhores rurais foram ampliando no vazio deixado pela Coroa portuguesa, que também concedia a eles favores e privilégios. Estes privilégios, que

iam além dos fiscais, englobando as esferas da justiça, militar e administrativa, reforçavam o poder dos grandes proprietários em relação à massa da população, que se tornava cada vez mais submissa e dependente. Na seara da justiça, as forças locais nomeavam os juizes integrantes das Câmaras. Seja na seara da justiça, através das Câmaras Municipais, seja na seara militar, onde as bandeiras trouxeram força nas conquistas de terras, tudo passava pelo controle dos senhores rurais e servia para legitimar institucionalmente o poder destes (BURZSTYN, 1990: 19-20).

A vida social não se concentrava na capital. A localização da capital não era assunto de interesse para os proprietários rurais. A vida social se concentrava nas propriedades rurais e a vida política se concentrava nas Câmaras Municipais. Onde houvesse um grupo de senhores que se sentissem esbulhados de seus privilégios, este grupo enviava diretamente seus procuradores para tratar com a Corte, passando por cima do governador, desautorizando-o, indo até ao ponto de prendê-lo e expulsá-lo e permanecendo impunes (QUEIROZ, 1969: 22).

Neste cenário, composto de privilégios na doação da terra e de acumulação das funções militar, administrativa e judicial ao nível local, é que se forma a base da estrutura agrária brasileira, assentada na grande propriedade, na monocultura e na escravidão. A autonomia do latifúndio, auto suficiente, juntamente com a liderança do chefe de família, desenvolveram o espírito local e a política municipal girava toda ela em torno desses interesses locais. A formação da sociedade patriarcal vem da acumulação das funções anteriormente mencionadas e da posição de dependência dos demais membros da sociedade provocada pela própria estrutura agrária, que gravitam em torno do senhor rural. O patriarca é o Príncipe em escala reduzida, em torno do qual se estrutura um sistema de poder.

Para Marcel Burzstyn (1990: 21) há uma relação de compromisso entre o poder local hipertrofiado e o poder central absolutista. A Coroa convivia com a indisciplina dos senhores rurais, por sua política fiscalista de deixar a iniciativa privada colonizar para mais tarde colher os frutos fiscais e por sua falta de capacidade de empreender e enfrentar. Dividir para reinar.

O sistema jurídico vigente na colônia definia, em tese, a soberania, o poder político da Coroa, mas, de fato, o poder estava investido nos senhores rurais, que o exerciam através das Câmaras Municipais. Caio Prado Júnior (2001: 31) considera que o estado colonial, até meados do século XVII, mostra-se como instrumento da

classe dos senhores rurais, que usa da estrutura política para atendimento de seus interesses privados. A metrópole se adaptou a esta situação de inferioridade, pois era de seu interesse, admitindo o poder de fato dos colonos.

O distanciamento de uma organização oficial proveniente de Portugal fez com que a formação social do Brasil ficasse condicionada à extensão territorial e a ordem econômica. Da ocupação do território pela iniciativa privada foi surgindo uma sociedade dispersiva e descontínua, que ocupava de forma irregular o território. Como resultado dessas características, provieram a falta de unidade e o fracionamento (DUARTE, 1939: 88). O extenso território da América portuguesa dificultou a imposição da autoridade estatal. A dispersão da população no vasto território foi obstáculo para a oficialização do Estado, necessária para seu desenvolvimento e implantação de sua autoridade.

O proprietário rural conseguiu, no período colonial, na concentração do seu poder, mandar e governar sozinho, protegido pela vastidão territorial, superior ao Estado, num contexto social dividido não só pela sua ocupação econômica como pelo exercício de uma jurisdição. Esta organização senhorial, agravada pela falta de comunicação, demonstrava profunda descentralização da Colônia, produzindo frações independentes e autônomas.

Caio Prado Júnior enfatiza o fracionamento como consequência da dispersão do poder político (2001: 32). Cada câmara exercia o poder em sua região. A organização política ficava submetida a sistemas autônomos em cada uma dessas regiões. De fato, existia uma dispersão de órgãos independentes que exerciam poder, ligados a um poder metropolitano de caráter apenas teórico, que representava uma unidade também apenas teórica.

Diante da dispersão territorial, da ocupação do solo com seus vínculos jurídicos e políticos, da natureza de sua organização econômica de caráter feudal, o resultado da colônia foi a organização do corpo social em caráter privado, tendo a família como centro econômico e político em torno da qual vinha se fixava. Sem outra forma de concorrência, a iniciativa privada seria a única fonte de economia social da Colônia. O poder oficial não só a deixou operar por si, como a estimulou e dela tudo esperou e exigiu. Deu-lhe por isso considerável parcela de governo e teve que suportar a usurpação que ela acabou por fazer já como consequência inevitável do seu ciclo e de sua autonomia.

A propriedade privada imóvel, a escravidão e a função política foram as bases sobre as quais se desenvolveu a iniciativa privada de produção do grupo familiar. A extensão territorial sem ocupação, que demandava intensa atividade rural, povoamento e mando, possibilitou que a instituição familiar no Brasil pudesse desempenhar a função econômica e política, necessárias ao seu prestígio e força na estrutura social.

Neste contexto social, impregnado de patriarcalismo e de um processo econômico, político e militar de caráter feudal, se constituiu a ordem social da colônia em face do Estado e por isso contra o Estado. A Casa Grande era o maior índice de uma organização social extraestatal, que ignorava o Estado, que dele prescindia, porque pode disputar-lhe a função de mando e disciplina. O núcleo social familiar, representante do interesse privado, também era contra a qualquer modificação nesta ordem social. Era ele que impedia a urbanização da massa populacional, já espalhada na vasta extensão territorial, que defendia a propriedade imóvel contra a propriedade móvel, que criava obstáculos à formação e ascensão da burguesia, como classe eminentemente comercial e antiruralista, dificultando outros círculos e relações que não fossem os parentais e domésticos (DUARTE, 1939: 137).

A Coroa portuguesa começou a imprimir esforços para afirmar sua autoridade na colônia a partir da segunda metade do século XVII, quando o preço internacional do açúcar caiu e o ouro foi descoberto. Tentou-se a centralização do poder em face dos patriarcas rurais, que concentravam a atividade de senhor de escravo, explorador agrícola e dono de exército privado. Estimular a criação de vilas foi uma estratégia para agrupar a população, que se encontrava espalhada pelo interior dos latifúndios inacessíveis. O fisco pretendia oficializar a autoridade pública onde a privatização dos interesses prevalecia. Alcançar a população. No entanto, o poder central não teve o sucesso pretendido, pois o poder local estava enraizado e pode sobreviver (BURZSTYN, 1990: 22). Restou à Coroa se reorganizar em relação à receita dos impostos e efetivar alianças políticas.

Outro esforço centralizador da Coroa foi a transferência da autonomia financeira municipal para o controle real e a criação da figura do juiz de fora, em substituição ao juiz que compunha a Câmara Municipal e era eleito de acordo com os interesses dos senhores locais. Os juizes de fora eram delegados da Coroa e substituíam os juizes ordinários na presidência das Câmaras. O cargo que antes era

eletivo, passava a ser nomeado pela Corte. Estes juízes tinham a seu cargo a presidência da Câmara, bem como funções jurídicas e policiais, que eram tiradas das mãos dos senhores rurais e passava-se à Coroa. Nem todo lugar havia juízes de fora, apenas nas vilas mais importantes e, mesmo assim, nem sempre conseguiam opor ao mandonismo dos senhores rurais. A coroa não lhes dava força material para se oporem aos senhores e nas decisões da Câmaras, os votos dos vereadores anulavam a posição do juiz de fora. Não raro, depois de um tempo, assumiam os juízes de fora posição ao lado dos grandes proprietários, passando servir a estes senhores (QUEIROZ, 1969: 25).

Nestor Duarte (1939: 119) afirma que a estrutura feudal inicial, a ocupação do solo dela proveniente, o incentivo às bandeiras, a utilização dos exércitos particulares, que faziam as funções repressivas de um exército oficial, a entrega das atribuições oficiais a particulares, sob os encargos exclusivos de cada um, foram causas pelos quais se revela que o Estado português preparou, desde o início, sua colônia a viver sem ele e para prescindir dele, ainda que ele não prescindisse dela. A atitude da Coroa era povoar, desbravar, defender e transformar em zona de produção correndo as despesas por conta dos particulares. Por consequência, exacerbou a iniciativa privada apegada ao instituto da propriedade e do mando, o mandonismo dos senhores de terras e de escravos, acentuando o privatismo ou individualismo.

A Coroa assume papel de autoritarismo até então não visto, após a descoberta do ouro, período que vai até a independência. Ocorre a centralização da política fiscalista portuguesa. Os olhos do rei se voltam para as minas de ouro, deixando de lado a agricultura em decadência. Com preocupação da Coroa voltada para os metais preciosos, os senhores rurais mantem a hegemonia no panorama regional e local. Após o início da colonização de tolerância fiscal, a descoberta do ouro permite que Portugal ponha em prática sua política fiscalista intransigente (BURZSTYN, 1990: 23-25)

Caio Prado Júnior (2001: 33-37) destaca que a transformação na estrutura colonial começa a se delinear a partir do momento que passa a despertar em Portugal maior interesse econômico pela colônia, especialmente na segunda metade do século XVII, com a descoberta de metais preciosos. Por força da natural evolução, o caráter inicial da colonização, que comungava os interesses da metrópole com os interesses dos colonos, vai sendo modificado, surgindo interesses díspares. Ao mesmo tempo que o Brasil evoluía economicamente, o seu status de colônia era sentido de maneira

mais presente, com uma atuação mais impositiva por parte da metrópole. Os rigores da política de restrição se acentuavam e Portugal se transformava em intermediário necessário das atividades desenvolvidas no solo da colônia. A descoberta e extração do ouro tornou o regime ainda mais repressivo por parte da Corte.

O surgimento de disparidade entre os interesses privados locais e o poder central é a confirmação da consolidação dos potentados locais, a quem, até coube, a colonização. Queiroz (1969: 27) confirma que a partir da descoberta do ouro em Minas Gerais, a Corte buscou se fazer sentir com mais energia. Foi provocado um novo interesse de Portugal pela colônia. Com isso, os senhores passaram a reagir onde quer que sentissem diminuição de sua autoridade ou oposição a seus interesses particulares.

Nestor Duarte relata que com a descoberta do ouro, a Coroa se mostrou mais despótica, com o objetivo de arrecadação, período em que iniciou o surgimento de núcleos urbanos, possibilitando maior penetração do Estado. Observa-se nesta época uma maior proteção dos surgimentos urbanos pela política portuguesa. Mesmo assim, esses núcleos continuaram desordenados, sem traçado prévio de edificação, contrários à linha reta, representando uma sociedade sem o caráter urbano (1939: 115).

O que inicialmente evoluía de maneira solta, entregue à iniciativa privada, a partir da formação de uma economia suscetível à exploração, principalmente da exploração do ouro, passou a sofrer o ônus da opressão colonial. A evolução política seguiu a transformação econômica que se processou a partir da segunda metade do século XVII. A maior penetração econômica de Portugal, refletiu no quadro político pela diminuição gradual da autonomia local do início da colonização. Nesta parte, a autoridade dos senhores não é mais absoluta, podendo-se notar a presença da Coroa Portuguesa.

Na virada do século XVII para XVIII, os poderes local e central apresentam-se fortes, mas interdependentes. Para Marcel Burzstyn (1990:22) havia uma interdependência dos poderes central e local, uma vez que os senhores rurais, pela perda da autonomia financeira municipal, se veem dependentes do poder central. Já este mantinha sua dependência dos senhores locais, que detinham o poder político e o usava para barganhar a satisfação de seus interesses.

O período do fiscalismo intransigente é uma sequência de aparentes contradições, que são compreendidas pela necessidade de legitimação do poder central e dos senhores rurais, que tinham a hegemonia da sociedade colonial. A legitimação explica a relação dialética entre o reforço do poder central e o também fortalecimento dos senhores rurais. O inchamento das atividades administrativas da Coroa e a perda da autonomia financeira local não levou à perda de fato do poder dos senhores rurais.

Os senhores de terra perdem o controle financeiro da economia local, já em declínio diante da crise do açúcar, mas em compensação ganham a garantia do paternalismo do poder central, desde que não representem oposição política (BURZSTYN, 1990: 27). A tradição dos senhores locais de chefes militares e conquistadores fazia com o que o rei buscasse neles apoio para se legitimar, que, em contrapartida, eles mesmo legitimavam suas funções. Apesar de perder algumas prerrogativas jurídicas, os latifundiários encontravam uma forma de negociar seu apoio político-militar ao poder central.

A relação de reciprocidade entre o poder central e local também foi destacada por Nestor Duarte (1939: 140), para quem a harmonia da sociedade colonial se assegurava por um compromisso da Coroa com os senhores rurais. A Coroa transferia o poder que podia transferir, consentia que lhe retirasse quase toda a oportunidade de interferência no governo da colônia, enquanto os proprietários, por sua vez, a apoiaria assim, porque de acordo com seus interesses. Enquanto não se rompesse esse compromisso, os senhores rurais seriam a força conservadora da colônia, antirrevolucionária, aliada do poder político. Portanto, que a aliança que constituiu esse equilíbrio da colônia e que explicava a sobrevivência de uma sociedade eminentemente fracionária era uma retirada do Estado ou a sua sujeição aos interesses da Casa Grande.

A posição do Estado nesta aliança de legitimação recíproca e de satisfação mútua de interesses é bem retratada no desenvolvimento da organização municipal no Brasil. O município tende para o círculo privado, excludente de participação social. O município foi na Colônia uma ordem aristocrática e veio resumir os interesses do senhor de engenho, retrato de feudos municipais, expressão que traduz o caráter e a fisionomia do município brasileiro, cujos órgãos se instituem e são exercidos pelo senhor proprietário; que estendeu até ele o poder e o espírito de sua organização

econômico- política. Nesse município feudalizado, compõem as suas câmaras os senhores de engenho, os nobres de terra que guardam privilégio de serem os únicos eleitos. A comuna é somente uma reunião dos senhores, não admitindo a participação de outros segmentos sociais, mantendo a Coroa em aliança com a Casa Grande. (DUARTE, 1939:142-143).

Era fundamental para a estabilidade da sociedade patriarcal o fator legitimador do paternalismo. Ao mesmo tempo que a riqueza dos senhores rurais crescia, a pobreza do restante da sociedade e a dependência em relação aos primeiros aumentava. Tratava-se de uma espécie de solidariedade, característica do paternalismo e que funcionava como instrumento de legitimação do patriarcalismo. Existia, então, no interior da estratificação social, o mesmo fenômeno de aparente paradoxo assinalado ao nível das relações poder central- poder local. Nos dois casos, era o paternalismo que legitimava aquilo que teria que ser antagônico: no primeiro caso, as relações paternalistas do Estado em relação aos privilégios assegurados aos senhores rurais, retribuídos pelo apoio político militar; no segundo caso, o paternalismo dos senhores rurais assegurava a fidelidade, o voto e a dependência dos necessitados.

2. Império: relação do poder local com o poder central do novo Estado brasileiro

A independência aconteceu sem inclusão de movimentos populares, afastados por completo da participação na nova ordem política, que de nova não tinha nada. A autonomia em relação à Portugal foi obra mais de uma classe que da nação tomada em conjunto. A massa da população vai assistir à formação de um governo e a consolidação de uma situação política que nada se diferencia do período anterior, sem qualquer espaço para sua participação.

Existiu uma linha constante, representada pela grande influência do mandonismo local, mesmo diante de fatos relativamente contraditórios. A manutenção desta constante no período sucessivo advinha da permanência de uma estrutura social baseada no latifúndio e no poder patriarcal. O poder central veio se desenvolvendo paralelamente ao poder local. Na colônia, o poder central era apenas

um ensaio. Durante o Império, poder local e central se entrelaçam, mostrando-se interdependentes.

A unidade territorial do novo Estado exigia um poder central forte, mas que teria que conviver com um poder local já consolidado. Pelo fato da independência não ter excluído o poder local, seria necessário estabelecer uma relação que atendesse aos interesses de ambos. Pode-se entender que o centro se reforçou, sem abrir mão da legitimação proporcionada pelo poder local, que por sua vez, não podia mais prescindir do Estado, da forma como ocorreu no período colonial. A relação mantida entre os dois poderes deixaria marcas para o resto da história.

2.1. Continuísmo da estrutura de poder colonial

A Independência do Brasil não marcou ruptura com os elementos sociais, econômicos e políticos que haviam na colônia. A inexistência de uma revolução paradigmática foi determinante para o continuísmo do status quo excludente e para a construção de uma estrutura de Estado voltado para os interesses da elite dominante. Queiroz (1969: 5) destaca que houve, da colônia à 1930, um continuísmo que se apresentou através do tempo na vida política do Brasil.

Para Bresser-Pereira (2015: 51), o atraso do Brasil teria ocorrido por causa do período colonial, baseado na exploração mercantil, que não estabeleceu aqui condições para a revolução capitalista. Esta exploração mercantil criou uma estrutura de latifúndio escravista incompatível com o desenvolvimento econômico, o que teria permanecido no Império, uma vez que as elites brasileiras deste período eram herdeiras e faziam parte deste tipo de colonização.

O continuísmo da colônia para o Império se mostrava, no plano econômico, na manutenção da estrutura de produção baseada na monocultura de exportação e na escravidão, o que influenciou diretamente na seara social e política. A realidade nacional, que foi, durante os primeiros tempos da colônia, a realidade do nordeste com a cana-de-açúcar, passando para a realidade do centro com o ouro, em seguida para a realidade do Vale do Paraíba, durante o período áureo do café, e, na segunda metade do século XIX, emigrara para o oeste paulista. Neste período, o café se estruturava segundo os mesmos moldes da produção canavieira: grandes propriedades, patriarcalismo e escravidão (QUEIROZ, 1969: 80).

Bresser-Pereira (2015: 59-61) chama o Império de ciclo Estado e Integração Territorial. Apesar de se tratar de um período de formação do Estado brasileiro, com a construção de um sistema constitucional e da burocracia patrimonial, bem como de unidade do território nacional para evitar o fracionamento político-territorial, foi um período semicolonial, onde não havia uma ideia de nação e prevalecia uma subordinação cultural à Europa. Os proprietários rurais, comerciantes, burocracia e os interesses estrangeiros foram o pacto oligárquico que dominou a época. O que existia, como sequência do antecedente e que mantinha relações de reciprocidade com o sistema escravista, era um Estado patrimonialista trazido por D. João VI, com suas leis e burocracia, que foi recepcionado pela Constituição de 1824, formando a base para o novo Estado.

A independência significou continuidade da sociedade mercantil-escravista da colônia, não criando espaço para uma burguesia industrial estabelecer o trabalho assalariado e garantir os direitos civis em um Estado liberal. A estabilidade do Império foi feita sobre o sistema escravista, mantendo os proprietários rurais solidários ao Estado, verificando uma relação de reciprocidade, de mútua satisfação de interesses. Essa situação impediu a formação de um mercado interno necessário para qualquer industrialização.

Quando havia insatisfação de algum seguimento da classe superior por causa do continuísmo, para dissipar a inquietação, repetia-se a mesma tática do período colonial, ou seja, o Estado recuava no plano local, deixando o grupo dominante local agir de acordo com seu interesse. Com isso, o Estado contornava a insatisfação dos senhores locais e adquiria legitimação. A satisfação dos interesses dos senhores locais foi usada para preservar a unidade territorial do país e para consolidar a soberania do Estado (BURZSTYN, 1990: 37).

Caio Prado Júnior (2001:52) destacou o continuísmo e a falta de participação de qualquer outro segmento social na nova ordem política, afirmando que a independência teria sido feita à revelia do povo e teria acontecido por transferência política de poderes da metrópole, absorvido pela classe superior da ex-colônia, sem participação de movimentos populares. A independência era fruto mais de uma classe que da nação tomada em conjunto.

O Estado brasileiro forma-se antes de se constituir nação (BRESSER-PEREIRA, 2015: 13). Isto significa dizer que o Estado prevaleceu sobre a sociedade,

ou seja, era o Estado que buscava dar forma nacional à sociedade. Só havia uma coalização de classes nesse período, que era o pacto oligárquico, formado pelos senhores de terras, pela burocracia patrimonial do Estado e os interesses estrangeiros. Estava longe de ser democrático, pois não garantia os direitos civis e nem políticos. Este pacto se pretendia liberal, mas o liberalismo político era retórico, já que não garantia os direitos civis da maioria da população e, muito menos, os direitos políticos, estando também distante de uma democracia. O liberalismo econômico não estava baseado em um mercado interno, somente nas relações mantidas com o exterior.

Não havia nas elites brasileiras nenhuma atitude contrária ao status anterior, representando um continuísmo a experiência colonial. Era uma elite eminentemente privatista, com grande dificuldade de lidar com a ordem pública e que atuou na construção do Estado para conservação de seus interesses. A manutenção da escravidão pelo Estado é um exemplo do privatismo imposto pela classe dominante. A organização social no Brasil formou-se contrária ao fenômeno político e iniciou sua caminhada prescindindo do poder do Estado. O Brasil é um Estado com um passado contra, dentro de uma organização econômica hostil aos próprios requisitos e fundamentos do exercício do poder político.

O novo Estado brasileiro vinha manter o status quo do senhorio territorial da colônia, protegê-lo e nele se apoiar para continuar o velho compromisso da metrópole portuguesa com o poder, conservador e redutor de problemas e de processos, da propriedade privada. O poder político do senhor rural se desdobra sem sair de suas mãos (DUARTE, 1939: 181). No período colonial, o proprietário mandava em suas terras, impondo sua influência a população que o rodeava. Com a independência e a nova ordem política, ele apenas era chamado a continuar esse mando e poder nas esferas do Estado. A organização política brasileira iria começar a sua trajetória concentrando o poder político nas mãos dos que possuíam poder econômico. Como não se modificou a sociedade colonial, a ordem privada continuaria a ser a organização de base e de estrutura superior do império e dentro dela teria de formar uma futura sociedade política.

O aparelho burocrático deixado pela colônia, que se avolumou com a chegada da Corte Portuguesa em 1808, não foi substancialmente modificado. Com a independência, o quadro de funcionários é cobiçado e tomado pelos brasileiros, dando aos proprietários rurais novo instrumento de consolidação de poder, na distribuição

de cargos entre familiares e protegidos. O continuísmo foi destacado por Marcel Burzstyn (1990: 39) para quem os senhores rurais passaram a influir não apenas em sua localidade, cujo poderes encontravam-se reforçados, mas também se legitimaram no nível provincial e em escala nacional.

A mesma interpretação de concentração de poder, na nova fase, nas mãos dos já poderosos senhores rurais foi apresentada por Queiroz (1969: 39), que considerou que a independência reforçou o sentimento dos senhores rurais de que não havia separação ou diferença entre seus interesses e o interesse público. O Estado independente traria mudança nos quadros administrativos, com o afastamento dos funcionários portugueses e sua substituição por brasileiros. Sentiam-se, os proprietários rurais, bem no âmbito municipal, uma vez que os interesses municipais estavam inteiramente emaranhados com seus interesses particulares. No âmbito do país, agora com os cargos da administração pública ocupados pelos seus parentes e afilhados, um novo sentimento de poder os invade, que não se confinava mais aos limites do município e da província, mas que cobria todo o país, em todos os setores da vida. Feita a independência, o Brasil devia ser o Brasil dos senhores rurais e a subordinação das Câmaras Municipais às assembleias provinciais seria de somenos, pois equivaleria à subordinação dos senhores rurais a si mesmos.

Para Burzstyn (1990: 36) também não há novidade no grupo que chega ao poder em 1822, formado pelos senhores rurais, pelos altos funcionários burocráticos e pelos comerciantes abastados, que mantinham muitas vezes entre si laços familiares, formando uma verdadeira oligarquia. São eles que ocupam os Ministérios, o Conselho de Estado, a Câmara dos Deputados, o Senado e o governo das províncias. Não se trata, portanto, de um grupo que chega ao poder, mas, sim, de um grupo que se mantém no poder. Não houve mudanças, com a independência, na organização econômica-social e, conseqüentemente, na organização política. O regime anterior é mantido, agora sob o manto nacional. A classe dirigente do novo Estado, que de nova não tinha nada, copia da ex-metrópole o sistema imperial, sem ousar na adoção de um regime político autêntico, como se verificou nos Estados Unidos.

O surgimento do Estado brasileiro dentro dessa organização colonial (rural, patriarcal, patrimonialista e escravocrata) fez com que, de logo, o poder político assumisse o estilo dessa ordem, bem como o obrigou a aceitar, sem modificar,

aqueles compromissos sociais com que havia forjado teia social resistente (reciprocidade, interdependência). Nessa organização senhorial se resumiam as atividades políticas, o prestígio eleitoral e o domínio sobre o votante, que era a grande massa da clientela econômica, da clientela moral e, portanto, da clientela política. Essa ordem sofre modificações, mas constitui elemento indispensável do processo político e lhe imprime caracteres orgânicos essenciais.

A classe política do Império manteve as origens do período colonial, formada da reunião de famílias, conservadores da propriedade e do monopólio do mando. Fora dela, apenas os bacharéis, mas que a representava e derivava de sua origem, formavam os primeiros profissionais da política. Refinados culturalmente em comparação à classe dos senhores rurais, mas, guardando uma distância entre as ideias que defendiam e a ação que realizavam, os bacharéis eram, por tradição, por origem, por interesse e por instinto conservador representantes dos senhores rurais e por eles e para eles atuavam nas esferas do governo (DUARTE, 1939: 182).

Na fase inicial de desenvolvimento do Estado brasileiro, a primazia de sua construção coube à uma elite patrimonialista, sem participação dos demais segmentos da sociedade. Formou-se um Estado Absoluto-escravista que prevaleceu sobre a sociedade. A independência trouxe o acréscimo da burocracia patrimonialista no poder, sem, no entanto, tirar o caráter essencialmente patriarcal da estrutura social e política. No mesmo sentido de Nestor Duarte, Bresser-Pereira (2015: 62) afirma que os senhores de terras associados à burocracia patrimonialista, que se originava da classe dos proprietários rurais, comandavam politicamente o país e foram quem estruturaram o Estado para a manutenção deste status. O Estado foi incapaz de disciplinar o mundo privado com sua regulação pública e de instituir instrumentos de compensação de desigualdades, servindo, pelo contrário, como propulsor destas desigualdades.

Somente após a segunda metade do século XIX foi que a sociedade brasileira começou a deixar de ser exclusivamente patriarcal, escravista e mercantil. A abolição do tráfico de escravos e a entrada de imigrantes europeus para trabalhar como mão-de-obra no café, aliado ao fim do acordo preferencial com a Inglaterra, que proibia qualquer industrialização, iniciaram uma mudança no perfil da sociedade. Não se tratava de uma ruptura, uma vez que prevalecia a satisfação dos interesses apenas da classe dominante, sem possibilidade de abertura à participação política. Todavia,

percebeu-se uma aliança para administrar o Estado oligárquico, uma relação de reciprocidade entre os já poderosos senhores rurais com a burocracia patrimonialista. Nesta altura, quem dominava o país eram os senhores rurais e os burocratas públicos patrimoniais, que descendiam das famílias dos fazendeiros e que foram estudar, primeiro, em Coimbra ou, mais tarde, em Olinda e São Paulo (BRESSER-PEREIRA, 2015: 67- 68).

Para Queiroz (1969: 43) formou-se uma camada de políticos profissionais, a quem se reconhecia habilidade, saber e competência na direção dos negócios e que constituía a chefia dos partidos. Mas estes intelectuais estavam dependentes politicamente dos senhores rurais, a quem serviam e representavam. Eram como que os mandatários, no setor político, do senhor rural. O título de bacharel, o preparo intelectual, que o senhor rural não tinha, eram outras garantias de sua capacidade para desempenhar o papel de cabeças no Império.

Não havia outros grupos sociais com força política para se opor. A classe dominante, que atuava de forma exclusivista, sem abertura para participação de outro segmento social, era formada pelos senhores de terras, que comandavam o latifúndio de forma patriarcal e agiam externamente como uma burguesia mercantil, bem como por uma burocracia patrimonial, que mantinha laços de família e de dependência de base política com o patriarcado rural. Os burocratas patrimonialistas, que derivavam sua renda dos cofres do Estado, foram criados pela família patriarcal e embalados por este meio, o que dificultava a distinção entre a esfera pública e a privada.

Em torno dessa classe dominante orbitavam a baixa e média burocracia pública, que o Estado patrimonial garantia emprego e sobrevivência. Uma das funções do Estado patrimonialista era garantir emprego para os parentes ou agregados dos senhores rurais em troca de legitimação política. A dominação de todo o cenário brasileiro pela agricultura fazia com que continuassem, como tipos de relações entre os homens, em todos os setores, ora patriarcal, ora patrimonial, o primeiro pela importância dada à organização familiar e à tradição, o segundo pela importância que tinha os bens de fortuna e a grande propriedade imobiliária, a mais poderosa alavanca, juntamente com a política, para elevar o indivíduo na escala social brasileira.

Deste modo, apesar do modelo de inspiração parlamentar, o Império veria ao prolongamento da influência da organização social que a colônia lhe herdara. A harmonia do Império, o seu equilíbrio e seu esteio estavam nesse senhorio territorial,

que era a força econômica e o poder material do Estado. Era ele também a única parcela política da população brasileira, o que tornou impossível a implantação de qualquer ordem política fora dele (DUARTE, 1939: 188).

A participação política da classe sem recursos era excluída pelo sistema eleitoral, que adotava critérios de renda e de propriedade imobiliária para ser candidato ou eleitor, o que preservava o poder da oligarquia. O liberalismo pregado pela classe de dirigentes, tanto como ideal para a emancipação quanto para a elaboração da nova Constituição, era retórico e tinha por objetivo o continuísmo dos privilégios desta classe. Tratava-se de uma versão adaptada, que conciliava a liberdade com a exclusão política da maioria da população e a igualdade com manutenção do sistema escravagista (BURZTYN, 1990: 37).

Manter a estrutura de produção baseada na monocultura de exportação e na escravidão era o interesse dos dirigentes do novo Estado, pois eram estes os interesses privados do grupo social que se mobilizou para promover a independência. O Estado deveria ser organizado de maneira a não modificar o sistema econômico social vigente na colônia. Compreende-se diante deste fim o não desmantelamento das estruturas jurídicas e políticas herdadas da colonização.

2.2. Unidade nacional e elementos federativos

O histórico colonial, avesso a ordem política, dificultava a adesão ao Estado, fazendo que a centralização não alcançasse todo o território mantido em unidade. Extensão e descontinuidade territorial, dissociação social, espírito privado, feudalidade de mando com o monopólio da função pública pela própria classe senhorial, que representava e resumia a organização privada, eram fatores e acontecimentos herdados do período colonial pelo Império, que fizeram elevar a preocupação pela integridade territorial.

O problema a ser enfrentado no século XIX, principalmente com a independência, era o da afirmação do Estado, da extensão de sua autoridade sobre todo o território do país. O Estado brasileiro precisava se oficializar em sua vastidão territorial, sob pena de fracionamento, principalmente diante das características herdadas do período colonial. A precariedade dos transportes e das comunicações fazia com que agravasse a falta de integração nacional. Assim, o Estado, no período

pós independência, se esforçou para manter sua hegemonia sobre a totalidade do território nacional, diante dos riscos da recolonização ou da fragmentação.

O dilema estava em manter a unidade da América portuguesa, além de atender e preservar em comunhão as elites das diversas partes da ex-colônia em um só Estado. A colonização trouxe para a América portuguesa regiões distintas e com fracos vínculos entre si, onde as elites buscavam autonomia para administrar seus interesses sem interferência externa, seja de Lisboa ou do Rio de Janeiro. Mesmo diante do histórico colonial, que contribuía para a fragmentação, haviam pontos que estimulavam a alternativa de unidade de todo o território, como o interesse pela manutenção da ordem escravista. A tensão entre unidade e autonomia foi o contexto da construção do Estado brasileiro na primeira metade do século XIX (DOLHNIKOFF, 2005: 11).

Bresser-Pereira (2015: 67) entende que a manutenção da escravidão, satisfazendo os interesses dos proprietários rurais, foi fator importante na conservação da unidade nacional após a independência. Apesar da pressão da Inglaterra, que trabalhava pelo fim da escravidão de olho no mercado interno para suas manufaturas, o sistema escravista foi estendido até 1850, quando operou o fim do tráfico negreiro. Mesmo após, garantiu-se a manutenção dos interesses dos senhores rurais, compensando o fim do tráfico de escravos com a promulgação, no mesmo ano, da Lei de Terras, que dificultava o acesso a propriedade imobiliária. Estimulou-se, então, a imigração europeia para substituir a mão de obra escrava, sem que esta nova força de trabalho pudesse ter acesso à terra, ficando, apesar de assalariada, dependente das grandes propriedades e submissa aos senhores rurais. Com isso, mantinha a satisfação dos interesses e a hegemonia política da classe dos senhores rurais.

Para Nestor Duarte (1939: 215) é habitual identificar o processo de formação da nacionalidade brasileira com a política da centralização do poder. Nacionalidade se obteria por meio da unidade territorial com a centralização do poder, o que teria sido alcançado com êxito pela monarquia. Com a independência, a unidade teria que se alicerçar sobre um meio, a centralização, para se alcançar um fim, a integridade territorial. O temor à separação esculpia a política centralizadora.

Estudos sobre o século XIX indicam que no Brasil teria prevalecido o Estado Unitário sobre a federação, como consequência da vitória da monarquia sobre a

república. A unidade da ex-colônia portuguesa, sob governo único, teria sido alcançada por uma elite cuja ideologia se afastava das elites locais, preocupadas apenas com seus interesses próprios e materiais. O sucesso da elite central teria significado a submissão da elite local e a imposição de um regime centralizado em detrimento dos interesses localistas.

Essa posição foi defendida por Bresser-Pereira (2015: 79-80), para quem a construção do Estado brasileiro pode ser pensada como uma luta permanente entre a centralização e o federalismo e que durante grande parte do Segundo Reinado teria prevalecido os conservadores, que defenderam corretamente o caráter unitário do Estado, época em que um governo centralizado era condição necessária para a integração territorial do país.

No mesmo sentido, José Murilo de Carvalho (2020: 20, 22) afirmou que, no período regencial (1831-1840), o Brasil reproduziu a fase tumultuada por que passou a América hispânica entre 1810 e 1825, à volta com a construção de seus Estados nacionais e de seus sistemas republicanos de governo. Havia ficado claro, assim, que a solução para a manutenção da unidade do país seria a monarquia, sob risco de fragmentação caso não fosse adotado o regime centralizado.

Bursztyn (1990: 41) também considera que, principalmente a partir do governo de Pedro II, ocorreu uma reação para a centralização do poder e limitação das atribuições locais, como sinônimo de preservação da unidade nacional e da escravidão.

No entanto, o próprio Nestor Duarte (1939: 217) enfatiza que o histórico colonial privado, avesso a ordem política, dificultava a adesão ao Estado, fazendo que a centralização não alcançasse todo o território mantido em unidade.

Então, o problema da manutenção da integridade territorial, diante do passado colonial, que se estendeu para o período imperial, não seria resolvido com a simples adoção do Estado Unitário centralizado. Conforme interpretação fornecida por DOLHNIKOFF (2005:14-17), foi preciso que a classe dominante provesse o Estado de uma estrutura institucional que conciliasse e relacionasse o poder central e o poder local, fazendo com que este último deixasse de atuar de forma exclusivamente privada e participasse da formação da identidade nacional. A partir de então, este arranjo institucional deu início à introdução de elementos federativos na estrutura do Estado brasileiro, apesar de estar formalmente constituído na forma de Estado unitário.

Saraiva (1982: 48) também afirma que a verdade federativa brasileira antecede ao Decreto da República, pois a nossa organização estatal ainda no Império já tinha manifestado o seu destino federativo. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 teria vindo na verdade apenas institucionalizar uma realidade subjacente.

Observa-se, de início, que a primeira metade do século XIX, período pós independência, foi marcada pelo debate entre diferentes projetos de construção do Estado nacional, que mostravam a divergência de interesses e ideias da classe dominante. Cada qual tinha uma concepção de nação que era ligada a um determinado arranjo institucional. O primeiro projeto, habitualmente ligado aos liberais, era o que defendia a federação, visando assentar as elites provinciais no interior do novo Estado, garantido a elas participação efetiva no processo de decisão. O outro, ligado aos conservadores, projeto que defendia um regime centralizado, conferindo ao governo central o monopólio da iniciativa política, como a única esfera capaz de implementar reformas que possibilitassem o surgimento de uma nação civilizada.

Um conjunto de regiões distintas era o resultado do período colonial do qual a América portuguesa saía, sem unidade, a qual foi construída ao longo do século XIX. Existia dificuldade em estabelecer em uma mesma nação regiões tão diferentes, sem integração e cujas demandas das elites eram muitas vezes distintas entre si. A unidade necessária para a construção do Estado nacional, neste ambiente de diferenças, estava condicionada à capacidade de acomodar elites que tinham como prioridade o atendimento de suas demandas, de maneira que tivessem espaço para barganhar políticas e recursos que atendessem a seus interesses específicos. Por isso, um regime federal e não centralizado, era uma possibilidade que atenderia, naquele momento, as aspirações da classe dominante (DOLHNIKOFF, 2005: 24).

A abdicação de Pedro I abriu o caminho para as reformas desejadas, visando reorganizar o aparato institucional, todavia, com a marcante característica de se tratar de uma reorganização para continuar atendendo exclusivamente a classe já dominante, sem a participação de outras classes sociais. As reformas não visavam avançar aos outros segmentos sociais do país a participação política. Os reformistas falavam em nome das oligarquias dominantes e se espelhavam nas instituições norte-americana retoricamente, como pretexto para aumentarem a participação política nas respectivas localidades e no poder central. A simpatia ao modelo norte-americano se limitava ao federalismo e não à república e, muito menos, à democracia. O federalismo

seria instrumento de ampliação de poder ao conjugar a autonomia provincial e a participação das elites provinciais no poder central.

Caio Prado Júnior (2001: 65) destacou o continuísmo político, retratado na falta de abertura para participação de outras classes, na abdicação de Pedro I. A camada popular é posta a reboque da classe nobre, instigada a promover o golpe de 7 de abril de 1831, confiante numa democracia retórica que esta última classe pregava e dizia que o único obstáculo para alcançá-la seria o Imperador. Após a abdicação do Imperador, a massa da população vai assistir à formação de um governo e a consolidação de uma situação política que nada se diferencia do período anterior, sem qualquer espaço para sua participação.

O gosto da elite pela política, que até então manifestava-se de forma restrita ao poder local, através da participação nas Câmaras Municipais, foi ampliado e experimentando em esfera regional principalmente a partir da Revolução do Porto em 1820. Nesta época, em Portugal, a Revolução do Porto inaugura profundas mudanças políticas para o Brasil. O movimento revolucionário em território português fechou um período de peculiar relacionamento entre Portugal e Brasil, que contava com o *status* de Reino desde 1815. Enquanto a família real permanecia no Brasil, Portugal era governado por uma junta sob controle de um militar britânico, que prestava contas ao Rio de Janeiro. Contra essa situação, em 1820, eclodiu o movimento revolucionário na cidade do Porto. Os revolucionários exigiram a instalação de uma assembleia nacional, as chamadas Cortes. Com a instalação destas, iniciou-se um novo debate político sobre os destinos do Império Português. A posição das Cortes não era unidirecional. De um lado, tentava-se a liberalização da vida portuguesa, buscando-se derrubar as estruturas do Antigo Regime. De outro, tentava-se o restabelecimento da subordinação do Brasil. A instalação de juntas provisórias de governo nas províncias brasileiras fora uma das ordenações estabelecidas pelas Cortes de Lisboa. Eleitas em cada província, elas exerceriam o poder executivo na região, sem obrigatoriamente se submeterem ao Rio de Janeiro (GOULARTE, 2014: 188-189).

Os colonos, diante do enunciado pelas Cortes reunidas em Lisboa, assumiram o governo de suas províncias, por meio de juntas provisórias e elegeram Deputados para participar das Cortes em Portugal. A experiência de um governo regional entregue à elite da província era iniciada. Os grupos provinciais organizavam-se ao mesmo tempo em que tomavam o controle político de suas províncias. O ponto

comum levado pelos Deputados brasileiros às Cortes reunidas em Lisboa foi a reivindicação de autonomia provincial. Delineavam-se aí as raízes da defesa do modelo federal. A Revolução do Porto e a reunião das Cortes foram entendidas como a oportunidade de se escrever um novo contrato federalista, pelo qual as elites provinciais conquistariam uma verdadeira autonomia política e administrativa no interior da renovada união (DOLHNIKOFF, 2005: 29-30).

O modelo defendido pelos Deputados brasileiros nas Cortes de Lisboa saiu derrotado, o que adiou torná-lo realidade (DOLHNIKOFF, 2005: 34). No Brasil, declarada a Independência, o projeto federal teve ainda que aguardar alguns anos para ser implementado, pelo menos até a abdicação de Pedro I, pois parte da burocracia do poder central permaneceu no cenário das decisões políticas da nova nação. O projeto de Constituição de 1823 atendia principalmente aos interesses liberais dos senhores rurais, que previa a descentralização, o fortalecimento do Parlamento e, conseqüentemente, do poder local. No entanto, em 1824, foi outorgada a Constituição de caráter conservadora e centralizadora, demonstrando uma aparente hostilidade e anulação do poder local (BURZSTYN, 1990: 39).

O projeto que defendia a federação e o projeto que defendia o regime centralizado, conferindo ao governo central o monopólio da iniciativa política, coincidiam no repúdio às iniciativas democráticas. O que interessava a ambos era o controle exclusivo da arena política.

Os liberais brasileiros, geralmente proprietários rurais, defensores da federação, defendiam a escravidão como responsável pela estabilidade política do país. Era a defesa feita pela elite política que pensava a nova nação e como tal identificava na escravidão virtudes que contribuía para a construção nacional (BRESSER-PEREIRA, 2015: 67). O término da escravidão, para estes liberais, só poderia ser admitido em um futuro indeterminado, depois de pensado um sistema para substituir e suprir a mão de obra nas fazendas.

O fim da escravidão, além de futuro incerto, era condicionado a medidas de restrição de acesso à terra. A vinda de imigrantes era a solução para substituir a mão de obra escrava. Todavia, aprovar uma nova legislação sobre a posse da terra, que dificultasse a esses imigrantes o acesso à propriedade rural, para obrigá-los a se empregarem nas grandes fazendas, era outra medida ligada ao fim do trabalho

escravo. Aqui estão os elementos inspiradores da Lei de Terras, que seria aprovada em 1850 (BRESSER-PEREIRA, 2015: 67).

Encontrar um substituto para o trabalho escravo e ter no Estado um parceiro para enfrentar os obstáculos à expansão econômica, ou seja, parceiro para inserção na nova ordem capitalista, eram algumas das prioridades dos liberais, que instrumentalizaram suas demandas em um projeto de monarquia federativa (DOLHNIKOFF, 2005: 41). A diversidade entre as províncias fazia surgir demandas distintas e a monarquia federativa seria capaz de acomodá-las, servindo também para a manutenção dos interesses comuns, como a preservação da ordem excludente. Por desejarem a autonomia e a participação política, sem reformas profundas na sociedade, a federação foi o arranjo institucional defendido.

A unidade do território seria alcançada por meio de um modelo federativo, onde as regiões dispersas aceitariam a unidade mediante a garantia da autonomia. A monarquia federativa foi, principalmente a partir da Revolução do Porto, um dos elementos principais da plataforma liberal no Brasil. As elites locais ficaram atraídas pela autorização concedida pelas cortes revolucionárias em Portugal para elegerem suas próprias juntas de governo. Mesmo que a ideia não tenha dado certo em relação a autonomia sob direção de Lisboa, a integração do mesmo modelo sob direção do Rio de Janeiro mostrou-se atraente. Com estes propósitos, os liberais encaminharam à Assembleia Constituinte de 1823 suas ideias, que tinha a defesa da autonomia das províncias sob a unidade do governo do Rio de Janeiro (DOLHNIKOFF, 2005: 43).

A dissolução da Assembleia Constituinte em 1823 dificultou a adesão ao governo do Rio de Janeiro. Existia uma herança do período colonial, que era a força política dos grupos locais. Este poder político local não estava ligado ao Rio de Janeiro e desejava autonomia para gerir sua província e participar do jogo político nacional. O fechamento da Constituinte gerou insatisfação desta elite, mas não matou a pretensão federativa, servindo apenas para adiá-la.

Para os liberais, a proposta de federação anunciava a noção de que modernidade e civilização deveriam concentrar-se no aparelho do Estado. A conjugação entre modernidade e autoridade em um país escravista de herança colonial assumia o aspecto de uma ação disciplinadora. Havia a necessidade de disciplinar a elite branca espalhada pelos confins do território, que durante todo o período colonial conduziu-se de forma privada, localista e avessa à submissão do

poder estatal. O Estado teria agora que se legitimar, se oficializar, espalhar seus tentáculos por todo o território. Neste sentido, caberia aos governos provinciais autônomos ensinar os modos do Estado moderno, disciplinando os senhores locais distantes e dispersos, para que aprendessem as novas regras do jogo político (DOLHNIKOFF, 2005: 46).

Entendimento que traduz a necessidade de contenção e disciplina do poder local também é trazido por Marcel Burzstyn (1990: 41), para quem, no período colonial, as Câmaras Municipais eram rebeldes contra o poder da Metrópole e, após a independência, quando o sistema é mantido a favor dos senhores rurais, que assumem o controle do Estado, tornam-se uma ameaça à disciplina.

Os liberais defendiam que para uma ação disciplinadora seria necessário governo provincial autônomo. As Câmaras Municipais, distantes e dispersas no território do país, carentes de oficialização e de noção de funcionamento do Estado moderno e contaminadas pelo interesse privado, precisavam ser disciplinadas. Para isso, o responsável não deveria ser o poder central e nem o poder local. Cabia ao poder regional fazê-lo (DOLHNIKOFF, 2005: 48). Seria tarefa do poder provincial, que sabia das peculiaridades locais e que também era governado por uma elite, que não se confundia com os potentados locais, ensinar as regras adequadas ao jogo político no interior do Estado moderno. As Câmara Municipais teriam que se adequar ao procedimento da burocracia estatal, passando, para este fim, a submeter todos seus atos à aprovação da Assembleia Provincial.

Em suma, as ideias liberais defendiam o continuísmo na exclusão da participação política, defendiam a manutenção da ordem escravocrata particularista, a oficialização do Estado através das elites regionais, a disciplina dos potentados locais e a inclusão das elites regionais no jogo político central.

Contra este projeto federalista se opunha o projeto centralizador, que saiu inicialmente vencedor com a dissolução da Assembleia Constituinte em 1823. Para os defensores deste projeto, com a independência, era preciso construir, em uma sociedade dividida em grupos de interesses díspares, a nacionalidade brasileira e isso tinha que acontecer em torno de um governo forte, centrado no Rio de Janeiro (DOLHNIKOFF, 2005: 48).

Para a corrente oposta, era necessário um Estado forte, centralizado nas mãos de uma elite branca letrada, capaz de disciplinar o resto da população. A monarquia

constitucional era o formato para atingimento deste fim e era o remédio contra a democracia, que não conseguiria dar ao Estado a força necessária para construir uma nação civilizada na ex-colônia (BRESSER-PEREIRA, 2015: 81-82). Garantindo as liberdades constitucionais, somente para os setores da elite, seria possível a unificação em torno do Estado nacional que se pretendia construir. Referia-se a um Estado forte, mas, não absolutista. Deveria conviver com as liberdades do grupo dominante, que conduziria os não letrados à civilização (DOLHNIKOFF, 2005: 53).

A visão de monarquia constitucional ligada ao projeto civilizador compreendia um governo centralizado capaz de controlar como os demais setores seriam incluídos, a fim de garantir que a inclusão não colocasse em risco o controle do Estado pela elite branca. Neste sentido, este projeto repelia a democracia e a inclusão só poderá vir de forma regrada e subordinada à elite branca.

A partir da independência, estes dois projetos são postos em disputa, com visões distintas do que deveria ser a nação, mas coincidindo no ponto de serem projetos da elite, avessos à democracia (DOLHNIKOFF, 2005: 54).

Como mencionado, no primeiro momento após a Independência, principalmente após a dissolução da Assembleia Constituinte em 1823 e a outorga da Constituição de 1824, os liberais tiveram que recuar com o projeto de autonomia das províncias, diante do estabelecimento de um regime centralizado no primeiro Reinado, contrário aos interesses da elite regional.

A abdicação de Pedro I é o resultado da reação ao projeto unitário instalado pela Constituição de 1824, que levou ao descontentamento das elites regionais e ao desejo de federação (CARVALHO, 2020: 90). O fim do primeiro Reinado e o início da Regência é o marco da retomada dos anseios federalistas pelos liberais. Inicia-se debates para reformas, na convicção de que a unidade do território da ex colônia portuguesa seria alcançado, desde que resguardada autonomia para que as elites de cada região pudessem controlar seus negócios e interesses sem excessiva interferência do poder central. As elites regionais se dispuseram a aderir ao Rio de Janeiro, desde que encontrassem um ambiente satisfatório para defesa de seus interesses (legitimação recíproca, troca de favores). Daí juntar monarquia e federação. A unidade era traduzida na aceitação da monarquia e o atendimento dos interesses regionais na federação (DOLHNIKOFF, 2005: 55).

O que interessava para a elite regional era a garantia das condições efetivas de pleitear em defesa de seus interesses e isso era possível, segundo seus defensores, através de um pacto federativo, onde teriam autonomia para gerir os interesses locais e espaço de representatividade no governo central. A unidade era desejável, desde que garantido o pacto federativo. Então, se república ou monarquia não era o fundamental, o que realmente importava era a autonomia provincial e o espaço de participação nas decisões gerais, chegando ao ponto das reformas iniciadas na década de 1830 terem sido inspiradas no modelo norte-americano, no que se referia à federação, sem prejuízo da unidade advinda da monarquia (DOLHNIKOFF, 2005: 56). Dissociava república e federalismo.

Os liberais reformistas da década de 1830 repudiavam a Constituição outorgada de 1824, pois a monarquia constitucional que defendiam não havia espaço para o Poder Moderador que fosse capaz de fechar a Câmara dos Deputados e nem governos provinciais como simples agências do poder central. Pelo contrário. Queriam uma monarquia constitucional onde o parlamento fosse espaço de representação de seus interesses e governos provinciais com efetiva autonomia.

A Constituição de 1824 havia previsto o governo provincial inteiramente subordinado ao governo central. Retirou-se dos grupos provinciais o controle sobre os negócios de sua província. A província era administrada por um Presidente, nomeado pelo Imperador, e por um Conselho, que não dispunha de autonomia. As resoluções do Conselho deveriam ser submetidas à Assembleia Geral para serem aprovadas e quando esta estivesse fechada, a aprovação competia ao Imperador. Os Conselhos não tinham competência tributária e os orçamentos deveriam ser discutidos e aprovados pela Assembleia Geral.

Apesar de outorgada, a Constituição de 1824 acabaria sendo a base sobre a qual o novo aparato institucional seria erguido, evidenciando o caráter de continuísmo, ou seja, reformar, mas nem tanto. A elite escravista optava pela transformação dentro da ordem, com intuito de prevenir quaisquer convulsões que poderiam resultar, através da participação de outros setores sociais, reformulação dessa mesma ordem. A federação deveria vir sem que a monarquia fosse derrubada, mantendo o status quo, servindo, o federalismo, como instrumento de manutenção de privilégio e não como instrumento para efetivação da democracia. Tratava-se de uma adaptação para o continuísmo.

Para a maioria liberal, a federação era a garantia da preservação da unidade e da integridade territorial, servindo para afastar as tendências separatistas na medida em que atenderia às demandas das elites regionais e faria com que o Estado atingisse todo o território, o que seria impossível através apenas do governo central do Rio de Janeiro. A legitimação recíproca do centro e dos poderes regionais seria alcançada.

O Estado que então se construía necessitava de uma estrutura administrativa e burocrática, incapaz de ser suprida pela burocracia da Corte, que fosse capaz de impor sua hegemonia sobre todo o território da ex-colônia. Províncias com autonomia significava a organização e disciplina do aparelho administrativo local para servir como tentáculo do Estado na região, condição necessária para a construção e legitimação do Estado nacional.

Já em 1832, duas leis foram aprovadas, que conduziram as reformas: o Código de Processo Criminal e a lei que indicou os pontos da Constituição que seriam reformados na próxima legislatura e que foram objetos do Ato Adicional de 1834, que se tratava de emenda à Constituição. A mais importante era a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, com competência para legislar sobre a criação de impostos e distribuição de rendas, onde as elites locais encontram o ambiente para a defesa de seus interesses e para afastar tendências separatistas. A partir do momento que tiveram acesso aos monopólios do Estado, como tributação, legislação e coerção, e que passaram a ter liberdade para exercer o controle institucional sobre suas regiões, as elites provinciais aderiam ao Estado nacional sediado no Rio de Janeiro. Nota-se a conciliação de interesses. O Ato Adicional combinou monarquia com federalismo e foi o meio para a manutenção da integridade do território brasileiro (DOLHNIKOFF, 2005: 65).

Dentre os liberais, existia segmento que concordava com o projeto de reformas, mas era contra a afirmação de que o Brasil adotava o modelo federativo. Apesar de defender a autonomia provincial e a participação de elites regionais no governo central, não aceitava chamar esta estrutura institucional de federação. Considerava federação e república sinônimos, o que se opunha à monarquia e a limitação de representatividade (DOLHNIKOFF, 2005: 66-67). A comparação e o repúdio eram feitos em relação ao paradigma norte-americano, que, para este segmento dos liberais brasileiros, significava muita autonomia das unidades regionais e república. Mas, o que realmente não aceitavam não era a autonomia provincial, mas, sim, uma

autonomia excessiva, ao ponto de se transformar em soberania e, fundamentalmente, a república, que era repelida. A federação, propriamente, não era rechaçada.

Por serem contra a república, estes opositores afirmavam que federação era a própria negação do regime monárquico, por entenderem que federação significava república. Nesta ambiguidade, os opositores tentavam tirar legitimidade do projeto de monarquia federativa, dizendo que eram ideias inconciliáveis, sem, no entanto, contrapor ao desejo de autonomia provincial.

Além da república, este grupo era contra também a democracia. A população deveria primeiro ser civilizada através de uma elite branca letrada, para só depois adotar um regime que ampliasse a participação política, o que seria possível através de um Estado centralizado. A elite branca, por meio de instrumentos conferidos por um regime centralizado, conduziria a civilização, de forma diferente do projeto reformista liberal, que teria a elite provincial no controle da tarefa civilizatória, sem qualquer possibilidade de ampliação da participação para o restante da população.

Essa oposição foi derrotada, sendo implementadas, no início da década de 1830, as reformas federativas. Apenas em 1837, através do movimento conhecido como Regresso, voltaram a ser debatidas ideias sobre o arranjo institucional, sem, todavia, retornar ao modelo centralizado do Primeiro Reinado. Não se tratava de impor mudanças profundas na estrutura de poder e nem proporcionar uma abertura que possibilitasse uma guinada democrática (DOLHNIKOFF, 2005: 77). Foi apenas uma adequação de rota, sem reformas radicais, para preservar o continuísmo e manter a exclusão social.

O projeto liberal vitorioso no início da década de 1830 defendia a ampliação da representação do regime, mas apenas para as elites regionais, o que seria possível através da federação sem democracia e sem república. A ampliação de representatividade não poderia resultar em perda de hegemonia das elites provinciais, o que seria possível com a inclusão apenas destas elites no jogo político do Estado, mantendo a exclusão dos demais grupos sociais e a escravidão.

Para esses liberais o que interessava era construir um Estado que acomodasse os grupos provinciais e preservasse a escravidão. Ao assumirem a direção provisória de suas províncias, a partir de 1820, ao enviar Deputados para as Cortes em Lisboa, ao engajarem na Independência, ao participarem da Constituinte, estes grupos se dedicaram ao processo de construção do Estado e se constituíram como elite política.

Tratava-se de um passo à frente ao poder exercido no período colonial, de caráter privado e localista. As reformas defendidas não significavam desejos localistas desvinculados da construção nacional. A federação, tal como pretendida, era o meio aceitável para uma organização nacional que mantivesse, ao mesmo tempo, a unidade e os interesses dos grupos dominantes nas províncias (DOLHNIKOFF, 2005: 78-79).

A partir de 1831, a nova estrutura institucional, criada por pela reforma constitucional, instituiu a distribuição de competências entre o poder central e os governos provinciais, passando estes a gozar de autonomia, tão desejada pelas elites, sem comprometer a unidade nacional. O Estado passava a ter duas instâncias de competências. A inserção das elites provinciais foi a marca do jogo político a partir das reformas liberais e condição para a unidade do Estado brasileiro.

A análise e interpretação feita por Mirian Dolhnikoff sobre as reformas da década de 1830 difere da tradicional análise feita por outros autores, como Bresser-Pereira, que aponta a divergência entre liberais e conservadores como sendo a oposição entre descentralização e centralização. A centralização, segundo a tradicional interpretação, teria sido a única via para manter a unidade. Os liberais pretendiam apenas a satisfação de seus interesses locais e particulares, através de um sistema descentralizado de difícil execução, que comprometeria, diante da diversidade de interesses, uma política geral em torno da unidade. A centralização seria, portanto, a via para dotar o governo central de instrumentos indispensáveis para emancipar-se dos interesses das facções (BRESSER-PEREIRA, 2015: 79).

Para Dolhnikoff (2005: 83), as reformas liberais da década de 1830 mostraram que foi possível manter a unidade, concedendo autonomia às províncias e representatividade das elites provinciais na política do poder central. A distribuição equilibrada do aparato estatal pelo território era um projeto nacional capaz de envolver as diversas elites provinciais, uma vez que estas já não eram mais aquela força de interesses exclusivamente localistas e privados do período colonial. Neste momento de construção do Estado brasileiro, este projeto não era apenas dos liberais, mas também dos conservadores, com divergências pontuais.

A preparação do terreno para as reformas liberais teria começado antes mesmo da década de 1830. Mas, as limitações impostas pela Constituição outorgada em 1824 só permitiram a organização do poder local, sem adentrar na autonomia provincial. A

Constituição de 1824, com o objetivo de enquadrar o poder local na nova dinâmica do Estado, deixou estreito espaço de autonomia, que, mesmo assim, foi aproveitado pelos liberais, a partir de 1826, para iniciar o debate e pontuais mudanças. Neste sentido, em 1827, seria promulgada a lei que criava a figura do juiz de paz e, em 1828, a lei que regulamentava o funcionamento das Câmaras Municipais (DOLHNIKOFF, 2005: 83).

A função do juiz de paz já estava prevista na Constituição, mas carecia de regulamentação. O modelo veio da mesma função existente em Portugal, que era eleito e exercia uma magistratura autônoma. Os liberais pretendiam que no Brasil tivesse a função atribuições amplas e abrangentes, representando a primeira manifestação do liberalismo no regime centralizado, já que ainda estava em exercício o Primeiro Reinado. O juiz de paz era eleito localmente e não devia subordinação ao poder central. Exercia suas funções de modo autônomo e ampla, destoando da centralização característica daquele momento histórico (DOLHNIKOFF, 2005: 84).

A lei que instituiu o juizado de paz definiu que cada localidade provida de Câmara Municipal teria um juiz de paz, eleito da mesma forma e tempo dos vereadores, com atribuições de iniciar o processo criminal, colher depoimentos, realizar auto de corpo de delito, realizar prisão, conciliar e julgar demandas não criminais, fiscalizar poder de polícia das Câmaras, comandar a força armada para desfazer a desordem e, principalmente, promover a qualificação eleitoral, ou seja, decidir, a cada eleição, quem teria direito de voto (DOLHNIKOFF, 2005: 84).

Ao dar amplas atribuições ao juiz de paz, pretendia-se estender o caráter oficial do Estado aos confins do território brasileiro, para que tivesse poder para penetrar no seu interior. Tentava-se garantir uma burocracia mínima a serviço do Estado, inclusive nas localidades mais distantes. Para isso, foi preciso garantir às instâncias locais, através do juiz de paz, condições para construir uma rede que alcançasse todo o território. Era uma forma de viabilizar o Estado nacional, diante da dificuldade de estender sua autoridade nas dispersas localidades.

O leque de atribuições tornou o juiz de paz homem poderoso na localidade e por se tratar de uma função eletiva, acabou sendo absorvido pelos senhores rurais, que manipulavam os resultados de sua eleição e o utilizava para defesa de seus interesses (QUEIROZ, 1969: 42). No mesmo sentido, Burzstyn (1990: 40) afirmou que o Código de Processo Penal entregou aos chefes locais, com o manejo do voto, a

escolha dos juízes de paz, que tinha atribuição judicial e policial. A legitimação recíproca é mostrada a partir do momento que o Estado, através do juiz de paz, estende seu caráter oficial para atingir a vastidão territorial, em troca, deixa os senhores locais servirem-se da função para manutenção de seus interesses políticos e privados.

Nota-se, mais uma vez, a reciprocidade citada por Burzstyn (1990: 37) que afirma que quando havia insatisfação de algum seguimento da classe superior, para dissipar a inquietação, repetia-se a mesma tática do período colonial, ou seja, o Estado recuava no plano local, deixando o grupo dominante local agir de acordo com seu interesse. Com isso, o Estado contornava a insatisfação dos senhores locais e adquiria legitimação. A satisfação dos interesses dos senhores locais foi usada para preservar a unidade territorial do país e para consolidar a soberania do Estado.

Os liberais, no entanto, caminharam em sentido diverso em relação às Câmaras Municipais, aprovando, em 1828, lei que restringia a autonomia local em comparação ao período colonial. As atribuições das Câmaras foram limitadas, devendo prestar contas ao Conselho de Província. Não decidiam mais sobre arrecadação de impostos e sobre onde aplicá-los, passando a ser uma extensão administrativa (DOLHNIKOFF, 2005: 86).

Criaram uma figura local poderosa, o juiz de paz, e, simultaneamente, limitaram os poderes das Câmaras Municipais. Essas características iniciadas no final da década de 1820 seriam acentuadas em 1832, com a ampliação das atribuições do juiz de paz e a restrição das competências das Câmaras. O projeto liberal justificava a aparente contradição, pois compreendia o federalismo como dual, onde a limitada autonomia municipal deveria estar inserida no âmbito maior da autonomia provincial. O passado colonial das Câmaras Municipais, de tendência localista e privatista, era visto pelos liberais como uma ameaça à unidade nacional. Por isso, a autonomia deveria se dar no interior da moldura mais geral da unidade nacional.

A restrição das competências das Câmaras buscava a civilização local através da submissão aos governos provinciais e a manutenção da integridade nacional. Já a ampliação das atribuições do juiz de paz significava a ramificação dos poderes oficiais do Estado no vasto território, com fins de legitimá-lo. Diante destes interesses, os liberais optaram por um projeto que tinha a organização municipal composta por um

juizado de paz com amplas atribuições judiciais e policiais e por Câmaras com responsabilidade apenas administrativa, conciliando autonomia e Estado nacional.

Estas leis aprovadas no final da década de 1820 ainda eram insuficientes para desenhar o arranjo institucional e conduzir a construção do Estado nacional, conforme desejado pelos liberais. Reformas federalistas mais amplas deveriam ser implementadas. Em 1831, foi criada a Guarda Nacional, força coercitiva que se adequava à estrutura institucional em via de implementação e que se tornaria a principal força armada do Império, se sobrepondo ao Exército.

A Guarda Nacional era organizada pelas províncias, submetida ao juiz de paz e ao governo provincial. Chamada de Milícia Cidadã, pretendia colocar a manutenção da ordem nas mãos dos que tinham algo a defender, isto é, os proprietários (CARVALHO, 2012: 89). Pertenciam à Guarda aqueles que tinham renda e eram eleitores. Os postos de ofícios eram eletivos. A mesma justificativa para a criação do juizado de paz pode ser atribuída para a criação da Guarda Nacional-oficialização/ramificação do Estado e manutenção da unidade nacional. A dificuldade trazida pela vastidão territorial de ter Exército de abrangência nacional submetido a um centro fez os liberais projetar uma força organizada pela província, usando em seus quadros homens locais (DOLHNIKOFF, 2005: 91).

Criava-se uma milícia de escala nacional, organizada por província e município, com autonomia, o que permitiu que fosse utilizada para a satisfação dos interesses dos senhores locais, a quem geralmente era entregue o posto de coronel, e também para que o Estado pudesse ocupar seu espaço oficial, servindo para legitimação recíproca de interesses (QUEIZOZ, 1969: 42).

Neste momento é possível verificar a valorização do município. A função judiciária e militar é capturada pelos proprietários rurais, através da figura do juiz de paz e da Guarda Nacional. Por terem sido entregues aos chefes locais os postos de comando da Guarda Nacional, derivou daí a designação de coronéis para os chefes locais, que deu origem ao nome do fenômeno coronelismo vivenciado especialmente na Primeira República, sinônimo de poder ilimitado exercido pelos potentados rurais (BURZSTYN, 1990: 40-41).

Em 1832, outras duas leis viriam a ser aprovadas, reforçando o intento dos liberais e preparando o terreno para a reforma constitucional que coroaria o projeto federalista. Foi a lei que aprovou o Código de Processo Criminal, dando ainda mais

atribuições ao juiz de paz, e a lei que definiu quais artigos da Constituição seriam reformados na legislatura seguinte (DOLHNIKOFF, 2005: 92).

Evidentemente, que o projeto liberal sofreu distorções e não foi cumprido exatamente da forma que imaginavam, principalmente pelo fato dos juizes de paz e dos coronéis da Guarda Nacional serem figuras extraídas do poder local. O que levou, mais tarde, em 1841, a uma revisão de rota, no movimento conhecido como regresso.

Em 1834, foi aprovada a emenda constitucional, chamada de Ato Adicional, que tornou realidade o pacto federalista. Havia, inclusive, no projeto original da reforma, previsão, no artigo primeiro, que o Brasil se constituiria em uma monarquia federativa, trecho que foi retirado da redação final pelos senadores (DOLHNIKOFF, 2005: 93). A retirada da expressão não impediu a ocorrência de reformas profundas na estrutura política do Estado, indicativas da opção federalista, sendo a principal delas a criação das Assembleias Provinciais. Prevaleceu a divisão de competências entre governo central e governos provinciais, com declarada autonomia destes últimos.

Os opositores não conseguiram afetar o conteúdo essencial da reforma, contentando em retirar a declaração formal de que o Brasil era uma monarquia federativa, já que a autonomia provincial não foi alterada e significou a vitória dos liberais. O que mais a oposição temia não era o arranjo federativo, mas uma eventual ligação desta estrutura de Estado com as ideias republicanas. Mantida a monarquia, a essência da reforma não foi reprimida.

A implementação da estrutura federativa só não foi completada porque foi mantida a vitaliciedade do Senado, o que significou que esta Câmara não tinha compromisso com a representação das províncias, uma vez que não precisava ser periodicamente eleita. Mas, a principal reforma tocou a autonomia provincial, que passou a ter duas instâncias definidas- a Assembleia Legislativa, composta por deputados eleitos no mesmo molde da eleição dos deputados da Assembleia Geral, e o Presidente da Província, indicado pelo governo central.

Fato interessante em relação à eleição dos deputados provinciais referia-se à votação por cada eleitor em tantos nomes quantos deputados provinciais seriam eleitos. Pretendia, com isso, a formação de uma elite que alcançasse os limites da região, liberta das pressões das facções e dos interesses dos senhores locais. Seriam eleitos aqueles com capacidade de angariar votos nos diversos pontos da província,

que conseguissem fazer alianças nas diversas localidades, com o fim de forjar uma representação provincial (DOLHNIKOFF, 2005: 97).

Competia às Assembleias determinar as despesas municipais e provinciais, os impostos que seriam cobrados, a fiscalização dos gastos, as obras municipais e provinciais, manter a força policial e controlar os empregos provinciais e municipais. Com isso, as elites provinciais aderiram ao Estado e passaram a ter espaço de participação na nova ordem nacional (DOLHNIKOFF, 2005: 100).

O Presidente da Província, indicado pelo poder central, era uma peça importante na nova estrutura institucional, tendo entre suas atribuições agir de forma que as eleições ocorressem em sintonia com os interesses da situação, atuando como um representante dos interesses do governo central na província nas eleições que eram habitualmente manipuladas. Os presidentes eram geralmente homens de fora e havia rotatividade no cargo, com o fim de garantir a fidelidade ao centro e evitar a entrega da função aos interesses dos poderosos locais.

Para Bercovici (2004: 23), a previsão constitucional da existência de um Presidente, nomeado pelo Imperador, em cada Província seria talvez o maior exemplo da falta de autonomia das Províncias. No entanto, para Dolhnikoff (2005: 103) o fato do Presidente da Província ser pessoa aliada ao centro não impediu o exercício da autonomia regional, concedida pela reforma constitucional. O principal instrumento que o Presidente tinha para limitar o poder de decisão dos deputados provinciais era o veto às leis aprovadas na Assembleia. Ocorre que o poder de vetar era restrito, só podendo ser exercido quando a lei provincial fosse inconstitucional, quando ofendesse direitos de outra província ou violasse tratado internacional ou quando contrários aos interesses da própria província. Mesmo assim, quando usado pelo Presidente, o veto tinha caráter apenas suspensivo e poderia ser derrubado pelo voto de dois terços dos deputados provinciais. Fora o veto, o Presidente não interferia na criação da legislação da província, por ser vedado a ele iniciativa de projetos legislativos.

Não estavam sujeitas ao veto do Presidente da Província as resoluções da Assembleia que diziam respeito aos assuntos dos municípios, o que reforçava o intuito do projeto liberal, onde a elite provincial exercia o papel de civilizar e controlar o poder local. Civilizando o poder local, os liberais evitavam o fracionamento, mantinha a unidade nacional, oficializava o Estado em construção e participava do jogo político para manutenção de seus interesses.

Função não oficial era exercida pelo Presidente nos bastidores das eleições, manipulando os resultados para garantir a maioria parlamentar para o ministério em exercício (BERCOVICI, 2004: 28). Essa tarefa era realizada por meio de negociações e acordos com a elite provincial, pois dependia desta para ter acesso à clientela dos proprietários rurais e para fraudar a qualificação dos votantes nas diversas localidades, que ficava a cargo do juiz de paz, ou seja, do poder local dizer quem estava habilitado para votar (DOLHNIKOFF, 2005: 108-109). Mostra-se a habitual interdependência entre as esferas de poder para manutenção do status quo. Essa dependência recíproca é um fenômeno muito importante para a compreensão da lógica da legitimação poder central- poder local, ainda que cada um dos níveis de poder tenha exercido a hegemonia sobre a nação em cada período determinado (BURZSTYN, 1990: 42).

Não havia manipulação unilateral pelo poder central das eleições, através do Presidente da província. Não prevalecia apenas os desejos do governo central. Eram necessários barganhas e acordos com os grupos regionais para garantir a influência do agente do poder central, condicionada à satisfação dos interesses de ambas as partes. Queiroz (1969: 40) descreve que o presidente da província era geralmente estranho à província, estranho aos pormenores internos, mas sabia que só havia um meio de governar pacificamente, que era governar de acordo com o chefe político do interior, tentando com eles uma composição, respeitando a zona de prestígio de cada um.

As reformas liberais estabeleceram um modelo que previa autonomia provincial com cuidado de não prejudicar a integridade territorial. Por isso, a manutenção pelos liberais do Presidente Provincial como um representante do poder central. A autonomia teria que coexistir com um agente do governo central capaz de garantir a integração entre as regiões, dirigida pelo Estado, condição para conjugar autonomia e unidade, ponto fundamental do modelo federalista. Um centro único capaz de articular partes autônomas.

Demonstrado o papel importante de um agente do poder central na província, incontestável até mesmo para os liberais que reformaram a estrutura institucional na década de 1830 em nome da federação. A indicação, pelo poder central, do Presidente da Província não era uma ameaça ao exercício da autonomia provincial. Sua dependência dos deputados provinciais para obter apoio nas eleições que

interessavam ao governo, para fazer valer seu veto a leis aprovadas por esses mesmos deputados, para conseguir informações essenciais à sua atuação em uma província desconhecida apontam não para uma imposição de vontade unilateral, mas para um ambiente de negociação e convivência entre o governo central e a elite provincial. O Estado em vias de construção também mostrava a necessidade de um representante do governo central nas regiões, pela dificuldade e necessidade de extensão da autoridade nas diversas localidades. A peculiaridade do contexto do século XIX assim exigia, sem, todavia, colocar em perigo o exercício da autonomia das elites provinciais, uma vez que desta autonomia dependia o sucesso da atuação do próprio presidente.

A combinação de autonomia provincial com unidade de todo o território passava por neutralizar o poder municipal, diante do caráter fragmentário e privatista desenvolvido por este desde o período colonial. As Câmaras Municipais, existentes desde o início da colonização, tinham histórico de contrárias à submissão ao Estado e necessitavam se adequar às regras de uma nova relação política iniciada a partir da independência, motivo pelo qual suas atribuições passaram a ser reduzidas desde a lei de 1828. No projeto liberal, a autonomia deveria se realizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de maneira que o poder local fosse submetido a uma elite política provincial engajada com o Estado nacional (DOLHNIKOFF, 2005: 118).

A reforma constitucional amarrou as Câmaras Municipais ao legislativo da província (BERCOVICI, 2004: 25). As posturas municipais só teriam validade se aprovadas pela Assembleia, da mesma forma o orçamento dos municípios. A contratação de servidores deveria passar pelo crivo provincial. O objetivo era acomodar o legislativo municipal no interior do novo Estado, cujo passado era de insubordinação, para viabilizar a unidade nacional. Era o papel disciplinador e de oficialização do Estado moderno que coube às províncias (DOLHNIKOFF, 2005: 118).

Para Bercovici (2004: 26) o paradoxo do alargamento das franquias provinciais foi fato de ter sido feito às custas dos Municípios. A defesa da ideia de separar do Poder Central tudo aquilo que poderia ser resolvido em âmbito provincial não teve a sua contrapartida no tocante aos Municípios. Mirian Dolhnikoff (2005: 46) justifica o alargamento das atribuições provinciais e a diminuição das municipais não como um paradoxo, mas como uma intencional medida para disciplinar o poder local e para a unificação interna do novo Estado.

Neste cenário, observou-se que a elite provincial saiu fortalecida em comparação à preponderância do poder local durante o período colonial. Mas, na realidade, havia uma relação de interdependência das esferas de poder, onde uma não poderia abrir mão da outra. Era necessário equilibrar os interesses locais, provinciais e as determinações imperiais, para manter o status quo e não permitir a participação no jogo político de outros segmentos sociais (BRESSER-PEREIRA, 2015: 82). O mesmo raciocínio foi apresentado por Bursztyn (1990: 42), para quem, neste período, paralelamente ao enfraquecimento do poder local face ao poder central, acontecia também a via inversa: o poder central dependia do poder local para assegurar sua legitimação.

Ainda referente à ação disciplinadora das Províncias sobre o poder local, havia previsão no projeto original da reforma constitucional de 1834 da criação do cargo de intendente ou prefeito, que seria um agente do Executivo, sob as ordens do Presidente da Província no município, servindo para a manutenção da ordem interna. Este dispositivo foi retirado pelo Senado e não fez parte da redação final da reforma. Mas, não impediu que algumas províncias criassem cargos similares, usando da autonomia concedida às Assembleias de criar empregos municipais (DOLHNIKOFF, 2005: 121).

Autonomia provincial não significava reforço do poder das localidades. Comprometidos com a formação do Estado nacional, os liberais não queriam que os municípios fossem usados para objetivos separatistas.

As reformas implementadas pelos liberais surtiram efeitos diversos. A autonomia provincial seguiu o caminho pretendido pelos reformadores, uma vez que a elite provincial passou ter poder de direção da própria província e também passou a participar do governo central através do parlamento. Logo, os movimentos separatistas foram arrefecidos e a unidade nacional alcançada (DOLHNIKOFF, 2005: 126).

O Ato Adicional também atendeu as elites regionais no que tange à satisfação de seus interesses privados, a partir do momento que puderam cuidar das principais demandas imediatas dentro de suas provinciais, o que as tornavam parceiras satisfeitas da construção do Estado nacional.

Mas, as reformas também tiveram resultados que saíram da linha planejada pelos liberais. Este desvio aconteceu em especial no que dizia respeito ao exercício da função judiciária (DOLHNIKOFF, 2005: 126), principalmente nas amplas

atribuições conferidas ao juiz de paz. A aprovação do Código de Processo Criminal, em 1832, fez o juiz de paz homem ainda mais poderoso, com a ampliação de suas atribuições, passando a usá-las na defesa de interesses particulares. A figura tornou-se instrumento das facções locais, na disputa pelo poder dentro da localidade, passando a acirrar as tensões. Os grupos rivais concorriam no controle sobre o juiz eleito, que passava a perseguir a facção derrotada. O custo social das eleições do juiz de paz gerou instabilidade para o governo central e para a própria política local, que passaram a questioná-lo.

Em 1837, diante do descontentamento do rumo tomado por parte das reformas, houve uma cisão entre os próprios liberais, formando, a partir dali, o Partido Conservador e o Partido Liberal. Não havia entre os dois partidos antagonismo radical (MOTTA, 1999: 34). Tratavam-se da mesma elite escravista, excludente, antidemocrática, que, diante da nova ordem capitalista, não poderia prescindir do Estado, da forma que ocorreu no período colonial (QUEIROZ, 1969: 40). A diferença existente entre os partidos era que, a partir daquele momento, concentrou-se no Partido Conservador aqueles liberais de outrora, que passaram a pregar uma revisão nas reformas da década de 1830, pelo fato do aparato do judiciário ter tomado rumo diverso do inicialmente planejado.

A dicotomia irreduzível entre conservadores, como defensores da centralização, e liberais, como aqueles que defendiam o municipalismo ou a descentralização (MOTTA, 1999: 33), não é adequada para aquele momento histórico e as reformas implementadas a partir de 1840 mostraram que o espírito federativo não foi questionado (DOLHNIKOFF, 2005: 127).

Diferentemente do que foi defendido por Motta (1999: 32), para quem os conservadores conseguiram suplantar os liberais e aprovar um conjunto de leis cujo intuito era desfazer as reformas descentralizadoras da fase anterior, Mirian Dolhnikoff (2005: 129) entende que os conservadores não pretendiam a revisão total das reformas liberais. Não haviam divergências de fundo. O pacto federativo não foi atacado. Queriam corrigir alguns pontos do Ato Adicional entendidos como problemáticos, visando marcar com exatidão a distribuição de competências, para evitar conflito entre o centro e as províncias. Mantinham a combinação entre unidade e autonomia, federação e monarquia.

A reforma pretendida pela revisão conservadora era limitada. Para os conservadores, as reformas liberais promovidas pelo Ato Adicional haviam falhado na organização judiciária e este ponto deveria ser reordenado, sob pena de colocar em risco a unidade nacional, elemento fundamental do pacto federativo. As reiteradas brigas entre grupos, a manutenção de antigos costumes em face das novas leis nos processos criminais, exigiam que o controle sobre as autoridades judiciárias fosse centralizado. Propunham a retirada das Assembleias Provinciais o direito de intervir no funcionamento da magistratura e a limitação das atribuições do juiz de paz, transferindo tais tarefas ao governo central (DOLHNIKOFF, 2005: 130).

A centralização do judiciário retirava das Assembleias o direito de legislar sobre empregos daquele poder, em nome do respeito à divisão de competências, que foi o cerne da reforma federativa do início da década de 1830. O governo central teria exclusividade sobre os empregos gerais e para o governo provincial ficava a tarefa de regular os empregos provinciais e municipais. A revisão conservadora não se confrontava com o modelo adotado pelo Ato Adicional, pois preservava a divisão de competências entre centro e províncias. Não pretendia reconfigurar ou substituir a estrutura institucional do Estado, ou seja, o pacto federativo, apenas adequá-lo (DOLHNIKOFF, 2005: 132).

As duas medidas mais importantes adotadas pela revisão conservadora foi a reforma do Código de Processo Criminal, realizada em 1841, e a Interpretação do Ato Adicional, de 1840 (CARVALHO, 2012: 97). A mudança no Código de Processo Criminal criou os cargos de delegado e de subdelegado, retirando dos juízes de paz as atribuições concernentes ao processo criminal. Os delegados tornaram-se os responsáveis pelo inquérito policial e era esta polícia judiciária que a revisão conservadora retirava da competência da legislação provincial, esvaziando a figura do juiz de paz. A polícia administrativa, a quem cabia a manutenção da ordem e proteção do patrimônio, permaneceu sob o exercício da autonomia provincial.

A centralização do judiciário também foi o objetivo da Interpretação do Ato Adicional. Tratou-se de uma lei, Lei de Interpretação, promulgada em 1840, com apenas oito artigos, que interpretava o Ato Adicional de 1830, reforçando a divisão de competências entre o poder central e o provincial, de maneira que um não invadisse a esfera de atuação do outro. Uma das principais adequações trazidas foi a proibição das Assembleias provinciais de legislar sobre polícia judiciária, mantendo a

competência regional para regular a polícia administrativa. Estabelecia-se, então, a divisão entre polícia judiciária e polícia administrativa e foi esta alteração que possibilitou, no ano seguinte, a reforma do Código de Processo Criminal e a criação da função de delegado. A polícia judiciária, que passou para competência do governo central, atuava em relação a crimes previstos no Código Criminal e instrumentalizava-se na figura do delegado e subdelegado. Já a manutenção da ordem interna e ações voltadas às competências provinciais, como vigiar obras públicas, era executada pela polícia administrativa, subordinada ao governo provincial (DOLHNIKOFF, 2005:136).

Burzstyn (1990: 41) destaca o entrelaçamento dos poderes, afirmando que no período da Interpretação do Ato Adicional houve uma reação para a centralização do poder e limitação das atribuições locais, como sinônimo de preservação da unidade nacional e da escravidão. A polícia e os juízes passam para o controle do poder central, com a criação de delegados nomeados pelo Imperador e pelo Presidente da Província. Nota-se uma fase de destaque e sobreposição do poder central, mas sem deixar de ser dependente do poder local.

A ampliação da burocracia oficial causada pela centralização torna o emprego público mercadoria de troca pelo voto. Neste período, paralelamente ao enfraquecimento do poder local face ao poder central, que concedia os empregos públicos para serem trocados por votos, acontecia também a via inversa: o poder central dependia do poder local para assegurar sua legitimação. Naquele momento de formação da soberania nacional, o poder central não poderia prescindir do poder local, certo era que um não poderia excluir o outro (BURZSTYN, 1990: 42).

Outra alteração foi a proibição das Assembleias de legislar sobre empregos gerais, criados para cumprir funções atinentes à competência do governo central. Houve, ainda, mudança no controle de constitucionalidade das leis provinciais, que era exercido pelo próprio parlamento. Antes, as leis provinciais de constitucionalidade questionada eram reexaminadas pela própria Assembleia. Com a revisão, manteve o controle no parlamento, mas exercido pela Câmara- Assembleia Geral. A decisão sobre a inconstitucionalidade das leis a cargo do parlamento e não do judiciário, como passou a ser na República, representou maior poder de interferência por parte das elites provinciais, que tinham na Câmara o ambiente de defesa de seus interesses. O controle de constitucionalidade estabelecido pela revisão garantia fiscalização do centro para manutenção da unidade nacional e não deixava de atender a autonomia

provincial, cujos interesses se faziam representados na Assembleia Geral (DOLHNIKOFF, 2005: 137-138).

A Lei de Interpretação manteve a autonomia das Províncias para legislar sobre os empregos provinciais e municipais, preservando a divisão de competências entre centro e provinciais. O que estava em debate era essencialmente os cargos do judiciário, uma vez que o modelo implementado pelo Ato Adicional do início da década de 1830 abriu margem para que as facções locais tomassem para si os juizes de paz, comprometendo a unidade nacional.

O conteúdo dos projetos materializados na legislação aprovada nas décadas de 1830 e 1840 não corresponde ao antagonismo frequentemente estabelecido entre conservadores, como comprometidos com o Estado nacional e o regime centralizado, e liberais, como defensores do localismo. Entendiam os dois projetos que era preciso ter um centro capaz de articular a unidade e garantir os interesses comuns. Centralização política não precisava ser acompanhada de centralização administrativa. Nos dois momentos houve, na estrutura política brasileira, uma descentralização que não era mera desconcentração ou delegação de poderes pelo centro, mas, sim, divisão de competências constitucionalmente estabelecidas entre centro e entes regionais (DOLHNIKOFF, 2005: 143 -144).

A centralização desejada pelos conservadores era a centralização política e não a centralização administrativa. O Ato Adicional havia consagrado a descentralização administrativa, o que deveria ser mantido, sendo necessário apenas reajuste para garantir a divisão e impedir a invasão de competências, evitando risco a unidade nacional.

As divergências recaiam mais sobre os termos, sobre os sentidos atribuídos às palavras do que sobre o efetivo conteúdo da estrutura do Estado. Os conservadores se opunham ao termo federação, mas o projeto por eles implementado na década de 1840 não contrariava frontalmente as reformas federalistas dos liberais. Federação era entendida pelos conservadores como sinônimo de democracia, o que era para eles inaceitável. Os liberais também eram contra a democracia, contra a inclusão de outros segmentos sociais na participação política.

A interdependência entre as esferas de poder, a preservação dos interesses não poderia ser afetada. Não havia interesse em mudança radical, a preservação do quadro excludente era o que desejavam. O problema na estrutura institucional

estabelecida pelo Ato Adicional não estava na descentralização administrativa, mas na falta de garantia que essa descentralização não comprometeria a centralização política, que só seria preservada com a divisão clara de competências, para que um não invadisse a esfera do outro. A centralização política, segundo os planos dos conservadores, significava conferir ao centro capacidade de estabelecer a unidade nacional ditando as principais diretrizes de interesses comuns a toda a nação. Não eliminaram a autonomia provincial, até porque mantinham uma relação de interdependência e não podiam contrariar os interesses da elite regional, garantindo a descentralização administrativa, para que a província decidisse sobre os rumos de seus negócios (DOLHNIKOFF, 2005:146).

A revisão conservadora não alterou a configuração da Câmara como arena de representação no âmbito nacional dos interesses provinciais. Os pontos alterados não ultrapassavam a esfera do judiciário. A grande maioria das competências das Assembleias provinciais foram conservadas da forma instituída pelo Ato Adicional. É evidente que a centralização do judiciário trouxe restrições que anteriormente não haviam para as Províncias. Mas, não neutralizou ou eliminou a autonomia provincial. A essência federativa das reformas liberais continuava, tendo em vista que não havia incompatibilidade entre a centralização do judiciário e o arranjo federativo.

As reformas iniciadas na década de 1830 apontam que a autonomia provincial tinha que coexistir com a autoridade do centro sobre o judiciário, para manter a unidade nacional, ao mesmo tempo que o centro se servia das práticas clientelistas de que os senhores rurais usavam e que eram cruciais para o funcionamento e manutenção do sistema político da forma que se encontrava arquitetado. Controlando o judiciário, o poder central atingia influência local, entrando no jogo de legitimação recíproca. As esferas de poder eram interdependentes, não podendo prescindir uma das outras.

O controle sobre a polícia e judiciário concedia ao centro a influência local de que precisava para estender e se oficializar sobre todo o território. Para isso, não foi desfeita a estrutura inaugurada no início da década de 1830. Preservar a autonomia regional e estabelecer relações de reciprocidade significava levar para dentro da estrutura do Estado as reivindicações regionais e locais, coibindo tendências separatistas. Certo que neste contexto de interdependência, o status quo era mantido

e a porta de entrada para participação de outros segmentos sociais permanecia fechada.

A implementação do modelo federativo, com a criação do poder provincial trouxe um reordenamento do jogo político, que modelou as características do próprio Estado. Os grupos provinciais passaram a ter meios institucionais de pressionar o centro e também passaram a atuar vinculados ao Estado nacional, evitando tendências separatistas do período colonial, já que a autonomia atendia seus interesses e conquistava adesão. A elite provincial constituiu-se como elite política e passou a se interessar pelo Estado, negociando seus interesses nas Assembleias e na Câmara, onde se faziam representadas.

Alteram-se os interesses exclusivamente localistas e privados do período colonial. No Império, o Estado se oficializa, estende sua autoridade na vastidão territorial para manter sua unidade e, em troca atende, aos interesses econômicos da classe dominante. A classe dominante já não podia mais prescindir do Estado da forma que ocorreu durante o período colonial, diante do desenvolvimento da ordem capitalista. A classe dominante abriu mão de parte de seu poder privado em prol da legitimação do Estado. Em troca, o Estado atendeu aos interesses econômicos desta classe (BRESSER-PEREIRA, 2015: 82).

A inserção do país na lógica capitalista trouxe uma contradição, que favoreceu a centralização do poder. O sistema capitalista trouxe uma fragmentação das unidades de produção, que implicava uma diminuição relativa na importância de cada senhor de terras no panorama nacional (BURZSTYN, 1990: 44). Este fato favoreceu ao crescimento do papel do Estado, que teve sua importância ampliada, frente à baixa da importância de cada senhor rural individualmente.

Os senhores rurais tinham que conviver e recorrer à estrutura de poder do Estado, que conjugava autonomia regional com o poder central. Por consequência, os grupos regionais se fortalecem no interior da estrutura estatal, formando oligarquias, que, mais adiante, pretendiam mais poder e reivindicariam a República. Parcela dos proprietários constituíram-se como elite dirigente nacional se articulando no processo de construção do Estado, bem como, nas províncias, parte dos senhores rurais se constituíram como elite dirigente através do exercício do governo provincial. Exercer competências como tributação, coerção e legislação implicava, para a elite, organizar-se no interior do Estado, assumindo padrões de comportamento político.

Na estrutura federalista implementada pelos liberais com o Ato Adicional, ao contrário da consagrada autonomia deferida às províncias, prevaleceu a centralização para a municipalidade. As reformas trouxeram divisão de competências entre centro e províncias, principalmente competência tributária, restando para as localidades dependência para satisfação de suas necessidades. Ao Legislativo municipal não era permitida nem a contratação de funcionários e nem a fixação de remuneração sem autorização das Assembleias Provinciais, subordinando o poder local ao regional.

A falta de competência para obter receitas foi seguida também de limitação administrativa e política impostas às Câmaras Municipais. O Ato Adicional impunha que cabia à Assembleia Provincial aprovar as posturas municipais. Para submeter e controlar as estruturas de poder local e disciplinar seus potentados, a elite dirigente dependeu das Assembleias Provinciais, que progressivamente diminuíram as atribuições das Câmaras municipais e buscaram submetê-las aos trâmites burocrático do Estado moderno.

A intenção de disciplinar o poder local foi comungada tanto pelos liberais, que iniciaram as reformas, quanto pelos conservadores, que fizeram, na década de 1840, a readequação das medidas através da Interpretação do Ato Adicional. A subordinação imposta à municipalidade foi características dos dois projetos e prevaleceu pelo restante do século XIX. Aliava-se disciplina, unidade nacional e legitimação recíproca, uma vez que os poderes central e provincial não podiam, no jogo político, prescindir do poder local. A satisfação dos interesses dos senhores locais foi usada para preservar a unidade territorial do país e para consolidar a soberania do Estado (BURZSTYN, 1990: 37).

A reforma constitucional de modelo federativa implementada a partir de 1834 deixou uma estrutura que foi capaz de acomodar no seu interior interesses diversos e conflitantes sem colocar em risco a unidade nacional. Manter, continuar a ordem excludente e escravista era o interesse das elites e isso foi possível através da Câmara. No parlamento central, as elites participavam de decisões do jogo político nacional e das Províncias, onde preservavam o controle de seus negócios.

Todo esse passado, principamente a estratégia do Estado de recuar no plano local, deixando o grupo dominante agir de acordo com seu interesse, com o objetivo de se legitimar, reflete contemporaneamente na estrutura política do Estado, que não

anulou os efeitos dessas causas históricas, o que explica a difícil consecução dos princípios democráticos.

3. República: predomínio do poder centralizador

É impossível não enxergar que a República brasileira nasceu marcada por um passado escravocrata ainda recém liberto, autoritário e muito controlado pelo mandonismo local. Ao mesmo tempo, o cenário era adequado para todo tipo de sonho, nascendo a República como promessa de igualdade, inclusão e modernidade. Lidar com o passado e com as expectativas da fase que se iniciava, demandou, mais uma vez, a articulação entre o poder central, agora ainda mais fortalecido, e o poder local, que revigorava suas forças com a ampliação do sufrágio.

Como bem destacou Lilia Moritz Schwarcz (2012: 298), a República não teria um caminho fácil a percorrer, com marcantes traços de continuísmo:

Os obstáculos eram grandes; ainda mais em um país tão marcado por práticas de favor, de domínio pessoal e violência. Não se ultrapassa facilmente um sistema que prevê a posse de um homem por outro, apenas na base do decreto e da lei. Por isso, o processo foi marcado por rupturas e continuidades; mudanças e muita manutenção.

Verificar-se-á que ao longo do caminho percorrido pela República brasileira, ela tem dificuldade de ser republicana, diante da persistência de práticas voltadas à satisfação dos interesses particulares das elites dirigentes. Essas práticas, que justificam a relação entre poder central e poder local, vão moldando a estrutura do Estado e se enraizando institucionalmente.

3.1. Primeira República: pacto extraoficial na relação entre poderes central e local

No fim do Império, o novo centro econômico era o oeste paulista, que se transformara em motor do desenvolvimento do país. A elite daquela Província reivindicava atenção aos seus interesses, principalmente através da redistribuição de renda para que pudesse financiar os custos de sua economia baseada no café (BERCOVICI, 2004: 30). Por outro lado, com a abolição da escravatura, o imperador

não conseguiu manter pacificada a velha oligarquia do Nordeste e do Rio de Janeiro, que se viu prejudicada pelo fim do regime escravista. Com isso, o imperador perdera a base social que o legitimava.

A solução para as novas aspirações e conflitos surgidos com as transformações econômicas e sociais da segunda metade do século XIX parecia estar na institucionalização formal do federalismo. A centralização passou a ser vista como um entrave ao desenvolvimento do país. Isso causou o desgaste do modelo imperial, evidenciando a República e a exigência de implantação do federalismo.

A República foi proclamada pelo governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, através do Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889, estabelecendo pela primeira vez a forma federativa de Estado. As províncias foram reunidas pelo laço da federação, constituindo os Estado Unidos do Brasil. Em regra, a forma federativa advém da Constituição (HORTA, 2010: 273). Mas, curiosamente, no Brasil, a primeira federação antecedeu à Constituição de 1891 e foi formalmente definida através de decreto do executivo.

A falta de espaço de participação popular foi sentida desde o início da República, que concentrou seus olhares nos interesses das elites. A Proclamação da República mostrava que ainda não existia povo no Brasil, que o Estado e a sociedade continuavam oligárquicos (BRESSER-PEREIRA, 2015: 87). As medidas iniciais foram claramente voltadas para atender as elites, como o decreto que naturalizou grande contingente de imigrantes empregados na lavoura nacional, beneficiando a elite cafeeira. Mesmo com a Constituição de 1891 e com o federalismo agora estabelecido através do pacto constitucional, os rumos da federação não se pautaram nos trilhos democráticos.

No mesmo sentido do Decreto 01, de 15 de novembro de 1889, a Constituição de 1891 garantiu a forma federativa, conferindo ao país o nome de Estado Unidos do Brasil. As províncias passaram a constituir estados-federados, que cuidariam das necessidades de seu governo e de sua administração às próprias expensas. Antes de atribuir autonomia e receitas aos estados federados, a Constituição já tratou das despesas que seriam suportadas pelos entes subnacionais. Aos estados membros foi conferido poder constituinte decorrente, possibilitando a organização de constituições estaduais, obedecidos os princípios regentes da constituição federal (QUEIROZ, 1969: 80).

O federalismo da Constituição de 1891, moldado no federalismo dualista clássico, praticamente ignorou a cooperação entre União e entes subnacionais. O artigo 5º da Constituição restringiu o auxílio federal aos estados membros exclusivamente aos casos de calamidade pública, o que resultou em um sistema de manutenção de desigualdades entre os membros da federação (BERCOVICI, 2004: 31).

Não existiu na Constituição um capítulo ou seção que dispunha sobre a criação de municípios, sua organização e seu governo, assim como sobre suas competências. Houve, porém, um título que tratava dos municípios, por meio de um único artigo, que afirmava que os Estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia dos municípios, naquilo que respeitasse o seu peculiar interesse.

Em 1926, foi introduzida a Emenda Constitucional nº 03, que garantiu a autonomia municipal (SARAIVA, 1982: 49). Novamente na história do país, a autonomia local era dada em troca de alguma coisa. Não foi a custo zero ou em respeito ao ideal federalista democrático, que a autonomia municipal foi estabelecida. Naquela época, especialmente entre os anos de 1922 e 1926, vivia-se uma crescente instabilidade política, convulsionada por oligarquias dissidentes, fora do eixo São Paulo- Minas Gerais, que estavam insatisfeitas por se encontrarem alijadas do poder. Para conter o ímpeto dos dissidentes foi preciso buscar um mecanismo que os contentassem politicamente. O caminho foi abrir a porta política, dando-lhes o controle dos municípios. Os municípios poderiam ser livremente controlados pelas oligarquias regionais marginais, transformando-se em um tipo de reduto de contenção, que contemplaria a fidelidade e a submissão ao centro de poder. O federalismo já se mostrava instrumento antes oligárquico que propriamente democrático (BURSZTYN, 1990: 54).

Mas, o centralismo não fazia parte do ideário político das elites que contribuíram para a proclamação da República. Um dos motivos da queda do Império foi exatamente o centralismo. A República permanecia sem dar resposta a este problema.

O caminho para resolver o imbróglio foi um acordo entre “cavalheiros”, um pacto político não escrito, uma via não institucional conhecida como política dos governadores, que se sustentou em volta de um compromisso extraoficial de não intervenção do governo central na política regional. Na verdade, havia uma

interdependência de interesses das oligarquias estaduais e do Presidente da República, que subordinou o Congresso Nacional (BERCOVICI, 2004: 33).

Este acordo partiu de uma ação institucional, que consistiu em uma mudança no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A mudança viabilizou a política dos governadores. Segundo a Constituição de 1891, a decisão final a respeito das eleições, ou seja, da composição do Congresso Nacional, cabia ao próprio Congresso, através da Comissão Verificadora de Poderes. Na época, não existia uma justiça eleitoral autônoma e as eleições eram controladas pelo executivo dos estados, no que se refere à apuração, e, quanto ao reconhecimento final dos eleitos, cabia ao Legislativo. A Comissão Verificadora era presidida pelo parlamentar mais velho, dentre os presumidamente eleitos. O Regimento foi alterado no sentido de que a presidência da Comissão Verificadora passaria a ser exercida pelo mesmo presidente da legislatura anterior. Na alteração do Regimento, foi definido também que o diploma do candidato eleito seria a ata geral da apuração da eleição, assinada pela maioria da Câmara Municipal (LESSA, 1988: 106).

Com a primeira mudança, garantiu-se a continuidade da direção política da Câmara, pela reeleição de seu presidente e, com isso, a manutenção de poder do grupo da situação. A outra alteração, definição do conceito de diploma, foi a mais importante para nos fins pretendidos. As eleições já vinham praticamente decididas, antes que a Comissão de Verificação deliberasse a respeito dos reconhecimentos. A Comissão passa a servir apenas como garantia extra para impedir o acesso de inimigos ao parlamento. A eliminação da oposição se dava na expedição dos diplomas pelas juntas apuradoras, controladas pelas situações locais.

Com isso, a estratégia perpetrada dava estabilidade, ao conter os conflitos oligárquicos ao âmbito estadual, sem que deles pudesse resultar consequências que atingissem a República. Ao mesmo tempo, a política dos governadores amenizava a relação entre o Legislativo e o Executivo, permitindo uma convivência tranquila ao controlar as eleições parlamentares e calar a oposição. Mais uma vez o federalismo preso em práticas obscuras, servindo de instrumento para a manutenção do poder das elites (BURSZTYN, 1990: 54).

O coronelismo foi consequência deste contexto político, que se sustentava no mandonismo e patrimonialismo local. A característica deste fenômeno era a troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido e a decante influência

social dos chefes locais, especialmente dos senhores de terra. Este arranjo entre o Estado central e os chefes locais, em vez de ameaçar o poder público, acabou por torná-lo presente nos pontos distantes do território nacional. Em contrapartida, o poder público possibilitou a reforçar politicamente, em vez de fulminá-lo, o declinante poder social dos senhores de terra (QUEIROZ, 1969: 87).

De um lado, os governos estaduais e federais dependiam do apoio eleitoral dos coronéis, que comandavam um total considerável de votos de cabrestos, por outro lado, os coronéis dependiam do poder público para conseguir os mais variados recursos. Os chefes locais recebiam uma carta branca, ou seja, uma autonomia extralegal outorgada pelo governo estadual em troca do compromisso típico do coronelismo. De posse desta carta branca, as autoridades estaduais fechavam os olhos a todos os atos dos chefes local, inclusive para as violências (LEAL, 2012: 69).

Estabelecido o federalismo e com os governadores de estados agora eleitos, apresentou-se indispensável a implantação de um aparelho eleitoral nos estados, sustentado no poder dos coronéis. Os condutores da política local deveriam garantir os votos de seus subordinados ao governo nas eleições estaduais e federais, consolidando, em contrapartida, seu poder local. Os municípios não tinham recursos para efetivar as políticas indispensáveis ao seu crescimento, sendo dependentes do governo estadual. Por sua vez, os estados só liberavam recursos para as localidades onde os aliados do governador estivessem administrando. Se o governo local não apoiasse o governo estadual, não disporia do fundamental auxílio financeiro, perdendo, conseqüentemente, o apoio de sua base eleitoral.

A inexistência de autonomia legal das elites locais era compensada com autonomia extralegal. Os chefes locais custeavam todas as despesas do alistamento e das eleições, recebendo em troca o poder de prevalecer sua opinião no governo em tudo o que dissesse respeito ao seu município, até mesmo em temas de competência exclusiva dos Estados ou da União, como a nomeação de funcionários- delegados, juízes, promotores- considerados estratégicos para a manutenção do poder local (BERCOVICI, 2004: 35).

O federalismo desta fase baseou-se no pacto político, que atuou unicamente segundo critérios de conveniência e interesse das elites envolvidas. Por se basear em um acordo extraoficial, inexistia uma sustentação institucional. A federação, apesar de constitucionalmente definida, carecia de efetividade e de propósitos democráticos.

Este modelo federativo demonstrou uma falsa valorização do regionalismo, pois a força política regional não era sustentada em uma verdadeira autonomia, mas, sim, em um clientelismo, em uma submissão política, que deixava as unidades subnacionais dependentes do poder central. As elites locais abriram mão de construir um sistema efetivamente federativo, se conformando com o que era dado pela União em troca de uma pretensa estabilidade política (QUEIROZ, 1969: 93-94).

Já Bresser-Pereira (2015: 93) sustenta que a política dos governadores favoreceu o poder dos coronéis locais, porque cabia a ele, como latifundiário e chefe político, administrar as eleições locais em acordo com os governadores.

Busztyn (1990: 57) analisa que o compromisso oligárquico interessava tanto aos coronéis quanto ao poder central. Para o autor, a situação seguia uma lógica que se resumia na máxima: “em política a única vergonha é perder”.

Com a pressão dos dissidentes, agravada pela crise econômica da quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 (BURSZTYN, 1990: 57), chega-se ao entendimento que o método de solução de conflitos da República Velha, de caráter não institucional, não comungava com o ideal liberal-federalista da Constituição de 1891, surgindo um novo quadro político a partir de 1930.

3.2. Era Vargas: centralização e autoritarismo

Instala-se o Governo Provisório de exceção, chefiado por Getúlio Vargas. O governo foi regulamentado pelo Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, que nomeou interventores para todos os Estados, que por sua vez nomearam os prefeitos de todos os municípios (SARAIVA, 1982: 49).

O fim da Primeira República foi fruto de uma multiplicidade de forças políticas e sociais, que viriam a reivindicar espaço de participação. Os marginalizados do arranjo político oligárquico eram compostos por oligarquias dissidentes, burguesia industrial, classe média urbana, operariado e jovem oficialato do Exército. Unificar os desejos de todas estas forças política não seria tarefa fácil.

O tenentismo foi o fenômeno político mais significativo deste momento histórico, representando a insatisfação das camadas médias urbanas, onde estavam inseridas a pequena burguesia, os empregados privados, os profissionais liberais e os servidores públicos médios civis e militares. Estes elementos insurgiam por estarem

à margem das posições de mando e cargos eletivos, dominados pelos latifundiários. A Revolução de 1930 deve ser entendida a partir da insatisfação da classe média, uma vez que a crise do Estado Oligárquico foi uma crise de integração das novas camadas ao sistema político (BRESSER-PEREIRA, 2015: 97).

Os aliados ao tenentismo propugnavam uma linha centralizadora, autoritária e reformista. Achavam que seriam responsáveis pela regeneração nacional e pela pureza das instituições republicanas. Sustentavam a necessidade de um regime forte e apartidário, contrapondo-se, em certo sentido, à democracia política, pois, para eles, o povo não soube romper com sua passividade para derrubar as oligarquias.

Um objetivo era certo: enfraquecer as oligarquias regionais que se sobrepuseram na República Velha. Para isso, o caminho tomado foi a centralização econômica, social e política. A ênfase central do período foi aquela da reação às oligarquias estaduais e do controle, pela via da estatização, das forças sociais que ainda se organizavam. Exemplo foi a criação do Conselho Nacional do Café, em 1931, e do Departamento Nacional do Café, em 1933, que subordinava economicamente as oligarquias regionais, colocando-as sob direção de órgãos estatais (DRAIBE, 2004:79).

Outras duas importantes medidas da época, voltadas ao combate das oligarquias regionais, foi a instituição do Código Eleitoral, em 1932, e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. O Código Eleitoral criou a justiça eleitoral e a estrutura dos Tribunais eleitorais, que viria a substituir a Comissão de Verificação de Poderes, que tanto serviu à política dos governadores na República Velha (MEZZARROBA, 2018: 211). O DASP foi criado para prover o aparelho estatal de uma burocracia racionalizada e estruturada (BRESSER-PEREIRA, 2015: 127-132). Com isso, as indicações políticas para o exercício das funções públicas perderam espaço para um corpo de funcionalismo dedicado e especializado. Um dos mecanismos mais eficazes da absorção do Estado pelas oligarquias regionais consistia na ocupação de cargos públicos, pelo sistema do apadrinhamento. A estabilidade da burocracia, com suas garantias institucionais, permitiu à nova ordem preencher espaços de poder, garantindo um nível de uniformidade de procedimentos incompatível com o loteamento oligárquico.

O novo governo dissolveu o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais. Implementou outras reivindicações dos setores tenentistas, como a criação de uma legislação trabalhista, a subordinação dos sindicatos à tutela do

Estado e a elaboração dos códigos de Minas e de Águas, ambos de orientação nacional-estatista. Ainda de inspiração tenentista foi o sistema de Interventorias adotado pelo governo. Considerado um dos principais mecanismos de centralização, este sistema viria a constituir um importante instrumento de controle e uma cunha do poder central na política local. Ao contrário do que ocorria na República Velha, quando o Presidente do estado vinculava-se às classes dominantes locais, na nova situação o interventor subordinava-se diretamente ao governo Federal (PANDOLFI, GRZYNSZPAN, 1997: 9).

Forjou-se um sistema de interventorias, que interligava e estabelecia a ponte entre as oligarquias regionais, alijadas do comando, e o governo central. O interventor poderia até ser ligado à elite estadual, mas não devia a ela a sua permanência no controle do estado, mas, sim, à determinação do poder central, o que enfraquecia as antigas oligarquias. Com isso, centralizava-se poder e promovia-se, por meio do interventor, a quietação dos embates das variadas correntes da política regional, evitando que o governo federal entrasse em conflito aberto ou ameaçasse o interesse econômico local.

Mais uma vez, o sistema federativo serviu para acalmar os ânimos e adaptar os interesses das elites. Mesmo assim, a insatisfação da elite paulista em relação a seus interventores, fez com que o Governo Provisório promovesse diversas substituições. Ao nomear interventor federal, em novembro de 1930, o tenente João Alberto, Vargas tomou evidente sua intenção de diminuir o poder político da elite econômica mais forte do País. As crises se sucederam a partir de então, levando a que, em um período de menos de dois anos, fossem efetuadas cinco substituições na interventoria paulista (PANDOLFI, GRZYNSZPAN, 1997: 10).

A prevalência dos interesses do tenentismo, que conseguiram exercer, nesta primeira fase do processo, uma forte influência no aparelho de Estado, fizeram com que as oligarquias reagissem, exigindo o fim do Governo Provisório e a implantação de um regime constitucional. Muitos que participaram da queda da Velha República, passaram a acusar o governo de ter abandonado o programa liberal e tomaram a acenar com sua plataforma de estabelecimento do Estado de direito, do sistema de representação baseado na verdade eleitoral e do equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O resultado foi a Constituição de 1934, que ampliava os direitos políticos e civis e previa, pela primeira vez, o constitucionalismo social, criando um modelo de intervenção do Estado na economia (SARAIVA, 1982: 49). A nação brasileira era constituída pela união perpétua e indissolúvel do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios dos Estados Unidos do Brasil. Aos estados foi reconhecido o poder constituinte derivado decorrente, para que se organizassem através de uma constituição estadual. Pela primeira vez foi fixada a repartição de competências concorrentes, dando destaque à solidariedade entre União e estados federados.

Os municípios foram tratados de forma singular pela nova constituição. Não receberam o destaque de pessoas jurídicas de direito pública interna, mas, conseguiram autonomia naquilo que era de seu peculiar interesse, com eleições para prefeitos e vereadores. Curiosamente, previu a possibilidade de eleições indiretas do prefeito pela câmara de vereadores, além da nomeação direta pelo governador do estado do prefeito da capital e das estâncias hidrominerais. Os estados poderiam realizar intervenção nos municípios. A adoção do modelo federativo não evitou a preponderância da União sobre os estados. Ficou prevista a prevalência da legislação federal na concorrência com os estados e as possibilidades de intervenção federal foram elásticas (BURSZTYN, 1990: 63).

Com o fim das interventorias, os governadores eleitos voltaram a se aproximar das oligarquias estaduais, principalmente nos estados mais fortes. Os conflitos ocorridos na época foram causados pela tentativa de institucionalizar um poder pós-revolucionário sobre a estrutura política baseada novamente na política dos Estados. O núcleo dos embates continuou a ser centralização contra autonomia estadual (BERCOVICI, 2004: 41). O contra-ataque de Vargas foi a instalação do Estado Novo, que caracterizou o esfrelamento das forças que se uniram para pôr fim à República Velha. A tônica deste novo período foi a centralização política, a compressão das oligarquias regionais e desestruturação do federalismo.

A manutenção expressa da forma federativa não foi obstáculo para a completa redução da autonomia dos entes federados, para assegurar a unidade nacional. Através da centralização desmobilizaria as oligarquias regionais e isso seria feito mesmo à revelia do modelo federativo. A solução do Estado Novo para resolver o problema de distribuição territorial de poder, que se caracterizava pela utilização do federalismo pelas oligarquias para atender seus interesses próprios, foi a adoção de

uma modelo unitário e centralista, que viria a ser confirmado pela Constituição outorgada em 1937.

A Constituição de 1937, apesar de manter o federalismo no papel, impôs a intervenção federal em todos os estados. O federalismo era formalmente realidade, mas factualmente uma inverdade. Estava qualificado o unitarismo, com fortalecimento do poder presidencial (SARAIVA, 1982: 50). As interventorias foram restabelecidas, elevando-as ao nível constitucional, possibilitou ao Presidente da República a competência para expedição de decretos-lei, com o mesmo alcance das leis aprovadas pelo Congresso. Os municípios, apesar de continuar com a autonomia da Constituição de 1934, perderam a possibilidade de eleger seus prefeitos, que passaram a ser nomeados pelo executivo dos estados. O Senado Federal foi extinto e no seu lugar foi criado o Conselho Federal, com atribuições reduzidas e presidido por um Ministro de Estado indicado pelo Presidente da República.

O Estado Novo pretendeu excluir as forças políticas regionais do cenário político brasileiro, não deixando espaço para que os estados atuassem sem a permissão do poder central. Quer pela propaganda que divulgava a imagem de atraso das elites oligárquicas, quer pela desconfiguração do sistema de voto-retribuição que a sustentava, quer pela privação da participação nas decisões, o poder foi retirado da esfera regional. Todo este movimento foi baseado no centralismo administrativo, na supressão das franquias federativas e no fortalecimento da burocracia do Estado.

Enfatiza Bursztyn (1990:64) que em um contexto ditatorial, o Estado autoritário não carecia da legitimação eleitoral assegurada pela política local. Bastava preservar a instituição coronel, em seu papel econômico e social. O regime Vargas se legitimava pela força e a função dos feudos políticos era nula. Ao coronel cabia, somente, cumprir sua função no processo de acumulação de capital.

A partir de 1942, o Estado Novo começa a se desgastar, transparecendo seus sérios contrastes. O governo tinha um apelo populista, de valorização do trabalho, de outorgas sociais, mas era conduzido com autoritarismo e sem possibilidade de participação popular. O ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial foi outro contraste do sistema. O alinhamento ideológico externo do país, ao lado dos Aliados e contra as ditaduras do Eixo, não condizia com a realidade autoritária interna. Isso deu margem à oposição se manifestar, propondo uma ruptura ideológica e a defesa da possibilidade de um governo nacionalista, mas democrático.

3.3. Período democrático de 1946-1964: estado desenvolvimentista e centralização

A transição de 1945 não significou mudança social considerável, pois foi o resultado de entendimento estabelecido entre as classes médias e as elites empolgadas com a vitória dos países democráticos na segunda guerra. Não houve uma revisão substancial na coalizão política dominante no Brasil de 1930. Por este motivo que, diante do não sucesso do liberalismo econômico, a partir de 1948, o governo volta a travar o acordo nacional entre a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores em volta da estratégia de desenvolvimento econômico substitutiva de importações (BRESSER-PEREIRA, 2015: 139-140).

O período democrático de 1946-1964 concentra-se na agenda do desenvolvimentismo, em que o Estado assume a função central de promoção da atividade econômica, passando a catalisar funções e protagonismo social. A federação é restabelecida pela Constituição de 1946 e, pelo fato do momento estar relacionado com o dirigismo mais efetivo do Estado, aumentando seu papel de empreendedor direto e de ator da inserção do país na fase de internacionalização do capital produtivo, a centralização do poder se impõe.

As questões econômicas e desenvolvimentista se sobrepõem à necessidade de se estabelecer um arranjo federativo que garanta efetiva liberdade aos entes subnacionais. Os assuntos federativos ficam em segundo plano. O otimismo econômico não proporcionou avanços nas relações federativas. A política desenvolvimentista foi baseada no centralismo, restando aos grupos marginais a ocupação dos espaços políticos regionais.

Os estados membros, no período de 1946-1964, não conseguiram superar sua condição de subordinação, para se articularem como esfera política de mesma importância que a União. O contexto político institucional, apesar de se encontrar inserido em um modelo federativo, foi dominado pelas proposições nacionalistas, que forçaram o centralismo. A efetivação do federalismo não foi enfrentada como medida possível para o enfretamento de crises, nem menos como dispositivo de ampliação de liberdades ou de melhoramento da eficiência administrativa.

Na esfera política, a participação mostra-se mais abrangente, em uma realidade até então não vivida. A cidadania e o direito ao voto são ampliados, sendo que setores inferiores da classe média e contingente considerável de trabalhadores passam a participar do processo político-eleitoral. A mudança econômica capitalista, que metamorfoseou os interesses em nacionais, produzindo generalização e abstração (DRAIBE, 2004: 76), somada às reformas sociais implementadas a partir da década de 1930, engajou o proletariado na participação política de massa, atribuindo-lhe, a partir de 1945, papel fundamental no jogo do poder político. Esse aumento na participação popular conjugada com a urbanização e industrialização, declina o poder de controle dos coronéis sobre o voto e marca a transição para a democracia de massas no Brasil (BERCOVICI, 2004: 47).

O declínio do poder político dos coronéis foi bem retratado por Kerbauy (2000) para quem a urbanização e industrialização vividos a partir da década de 1950 aliados à efetivação da aparelhagem do Estado, rompendo com o isolamento, expandiu os índices de participação eleitoral e transformou o eleitorado rural em urbano, o que estabeleceu novos padrões políticos.

A burguesia industrial havia consolidado sua ascensão que iniciara em 1930. Agora, o povo emergia como agente político, o que não agradava a elite. Rompe-se a coalização nacional-popular idealizada por Vargas e para se prevenir, a burguesia industrial junta-se a seus antigos opositores, a oligarquia rural exportadora, o alto comércio e as empresas estrangeiras, desferindo o golpe militar (BRESSER-PEREIRA, 2015: 171).

A democracia de massa exigia dos candidatos à Presidência da República uma imagem nacional, não sendo mais eficiente a velha máquina eleitoral de conchavos políticos entre governo estadual e local, que sustentava o nível central. Com isso, as pressões para efetivação de uma democracia de massa passaram a assustar cada vez mais a estabilidade das elites, temerosas de perder o seu poder de barganha política com a ascensão popular. O golpe de 1964 foi desferido em resposta ao ambiente de insatisfação das elites, que eram contra partilhar o poder com a ascensão popular.

3.4. Regime militar 1964-1985: centralização, autoritarismo e relação de legitimação com o poder local

Com o golpe militar de 1964 inicia-se no Brasil um regime de exceção, com a suspensão das garantias constitucionais e, principalmente, com a concentração de poder no ente central. Apesar da Constituição de 1946, bem como as Constituições estaduais terem sido mantidas por um período, houve profunda modificação na estrutura federativa do Estado, principalmente a partir da adoção do Atos Institucionais.

Na prática, o federalismo desapareceu (SARAIVA, 1982: 52). Não há como existir autêntico federalismo em um Estado onde não vigora uma democracia constitucional que proporcione as garantias e os mecanismos institucionais necessários para assegurar as prerrogativas legislativas das unidades da federação. Somente um sistema que seja uma democracia pode construir um sistema constitucional, legislativo e judiciários relativamente autônomos exigidos pelos requisitos da definição de federação (STEPAN, 1999: 02).

O modelo federativo implantado pelo regime militar foi denominado de modelo “unionista” (ABRUCIO, 1994: 166), em referência à União, onde buscava centralizar ao máximo o poder e as decisões econômicas nas mãos do Governo Federal, com o objetivo de eliminar a influência das unidades subnacionais. Era um contrapeso indesejável para o regime autoritário a existência de unidades subnacionais fortes, que ainda conseguissem manter viva e com certa força a “política dos governadores”, que, por sua vez, pudesse ter influência sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal.

Ao conservar a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais, a roupagem federativa foi aparentemente mantida. Porém, o Ato Institucional nº 01, de 09 de abril de 1964, já inicia as mudanças, demonstrando que o modelo federativo seria apenas uma maquiagem, com propósitos bem específicos. No ato, o “Comando Supremo da Revolução”, representado pelos Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, deu ao golpe o nome de “revolução”, interpretando-o como um movimento representativo da vontade da nação e investido de poder constituinte. Estabeleceram-se eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República e, em um claro sinal de violação da autonomia das unidades subnacionais e de submissão ao ente

central, definiu penalidades administrativas a servidores vitalícios e estáveis estaduais e municipais, com recurso hierárquico ao Presidente da República (FICO, 2014:20).

As eleições estaduais de 1965 tiveram como consequência a intromissão ainda mais acentuada nas garantias federativas. Naquelas eleições, a oposição saiu vitoriosa em Estados importantes, como em Minas Gerais e na Guanabara, o que resultou na edição do Ato Institucional nº 2, em outubro de 1965 e, em seguida, o Ato Institucional nº 3, em 05 de fevereiro de 1966 (FICO: 2014: 73). A vitória da oposição significou para os militares a existência de um espaço para que os opositores se estruturassem, utilizando-se das tradicionais oligarquias regionais e locais para afrontar o regime.

Para silenciar a oposição era necessário soterrar o espaço ainda existente para a sua manifestação, precisando, para isso, de desconsiderar qualquer aspecto da organização federativa que pudesse oportunizar um mínimo de liberdades políticas. Desestruturar a federação, centralizar o poder e eliminar espaço da oposição, foi o objetivo do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que manteve as eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República, estabeleceu a possibilidade de cassação de mandatos federais, estaduais e municipais pelo Presidente da República, a intervenção federal nos Estados por iniciativa do Presidente da República, extinguiu a democracia pluripartidarista, submetendo ao regime bipartidarista, dividido entre a ARENA- Aliança Renovadora Nacional e o MDB- Movimento Democrático Brasileiro (MOTTA, 1999: 111).

Arretche (2001: 24) afirma que a centralização da federação é diretamente proporcional ao grau de centralização do sistema partidário. Quanto mais limitado for o sistema partidário e quanto maior a probabilidade de um mesmo partido controlar o governo central e as unidades subnacionais, maior a tendência de centralização. A explicação do método teórico molda-se perfeitamente ao bipartidarismo estabelecido pelo regime militar, que eliminando o pluripartidarismo, estaria retirando um contrapeso à centralização.

Outras duas medidas de centralização do poder federativo e de eliminação de espaço da oposição, previstas no Ato Institucional nº 2 para o âmbito municipal, foram a proibição dos Vereadores de perceberem remuneração (art.10), sem uma contrapartida financeira, tentava-se afastar as pessoas da vida pública; e a proibição

de criação de novos Municípios sem prova cabal de sua viabilidade econômica-financeira (art.22).

Nota-se que o raciocínio federalista-dualista de viabilidade econômica para criação e extinção de municípios é ainda hoje adotado, conforme pode ser verificado na Proposta de Emenda à Constituição- PEC nº 188 de 2019, que tem por objetivo a extinção de municípios de até 5.000 habitantes que não comprovarem a sustentabilidade financeira. Mesmo sob a égide da Constituição de 1988, que estabeleceu um novo paradigma de Estado- Estado Democrático de Direito e um federalismo cooperativo, ainda se observam as mesmas tentativas autoritárias de interferir na autonomia dos entes subnacionais (BERCOVICI, 2003: 169).

O Ato Institucional nº 3, de 05 de fevereiro de 1966, para continuar a obra arquitetada pelo regime golpista, objetivando silenciar a oposição e concentrar poder no governo federal, estabeleceu que era imprescindível estender para as eleições de Governadores e Vice-Governadores de Estado o mesmo processo indireto instituído para a eleição do Presidente da República e para o Vice-Presidente. Do mesmo modo, tratou que era conveniente à segurança nacional modificar o processo de escolha dos Prefeitos das Capitais de Estado, que passariam a ser nomeados pelos Governadores de Estado (REIS, 2014: 87-88).

A força do federalismo pode ser medida pela expressão do poder parlamentar de governadores na arena legislativa federal, ou seja, a capacidade relativa de os executivos dos entes subnacionais de governo influenciarem o comportamento parlamentar dos legisladores federais. Neste ponto, com eleições indiretas para o executivo dos estados e com o bipartidarismo, o regime militar esvaziou a força dos governadores de estados, concentrando poder e desestruturando o federalismo.

Paralelamente, na área financeira, a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de 1965, marca o reforço do poder discricionário outorgado ao governo federal, que passa a concentrar mais recursos e maior poder decisório. Para o nível local, além da submissão às transferências voluntárias, a reforma trouxe as transferências obrigatórias, que os municípios passaram a usufruí-las, mas que serviu para reforçar a hegemonia tributária da União, mantendo os municípios sujeitos à liberação de recursos pelo poder central. A barganha dos atores políticos municipais passou a se realizar nos meandros da burocracia. A negociação de recursos em Brasília, marcaram uma nova etapa na

relação interna das forças políticas locais, no seu relacionamento com o governo federal e no uso clientelístico da máquina estatal (KERBAUY, 2000: 77).

O que foi dado em troca serviu para reforçar a concentração de poder e a subserviência política das unidades para com o centro. O poder discricionário outorgado ao centro foi reforçado, passando a concentrar mais recursos e mais poder decisório. As contrapartidas só eram dadas a quem cooperasse com o regime.

Usando a engenharia financeira e as eleições indiretas para governadores de estados, o governo federal controlava as unidades subnacionais, anulando o voto da oposição nos grandes centros urbanos. O regime conseguia com facilidade o apoio dos deputados estaduais, já que as bases municipais desses parlamentares dependiam de verbas federais em razão da concentração de recursos estabelecida pelos militares (ABRUCIO, 1994: 168). Com a concentração de recursos, a obtenção de apoio político era consequência. Quando a oposição sinalizava alguma reação, o regime cassava os mandatos dos opositores.

As reformas impostas pelo regime militar, principalmente tributária e administrativa, arregimentaram os poderes locais para a realização de fins bem definidos:

Nas relações intergovernamentais, incrementa-se o clientelismo e a patronagem a fim de captar aliados na esfera local. Não o clientelismo do “velho coronel”, mas um clientelismo de tipo novo, que obedece a um padrão moderno de cooptação (...), baseado não mais na posse da terra, mas na posse dos meios de administração (prefeitos, deputados estaduais e federais-quadros técnicos). A introdução de um padrão de cooptação baseado no controle da administração ampliará o quadro dos atores e dos privilégios dos que tinham acesso às instâncias decisórias de poder e que operavam, fundamentalmente, na política distributiva e, eventualmente, na regulatória. A criação de órgãos técnicos de centralização administrativa permitiu que os prefeitos fossem controlados como administradores, através da interferência indireta no processo eleitoral que, aparentemente, se mantinha independente. (KERBAUY, 2000: 78).

A manutenção formal da Constituição de 1946 servia apenas para legitimar o golpe, dando-lhe um falso verniz democrático. Como forma de encobrir a total falta de autonomia dos estes federados, criou-se a desculpa da integração nacional, onde todos os instrumentos para a promoção do desenvolvimento e para a direção da política nacional deveriam ser centralizados na União (BERCOVICI, 2004: 51). O novo federalismo, chamado de federalismo de integração, tinha como fundamentos o

desenvolvimento e a segurança nacional, que serviam para esconder a supressão do federalismo naquele momento.

De acordo com que o regime avançava, o modelo federativo era moldado conforme os interesses dos militares, conscientes dos fins para os quais até então serviu o federalismo nacional. Não era politicamente compatível com os interesses dos militares manter a autonomia dos entes federativos, sendo que o objetivo era diminuir os espaços disponíveis e usá-los para manter o regime.

O federalismo foi mantido pela Constituição de 1967, mesmo que apenas formalmente (SARAIVA, 1982: 52). A federação era composta pela União, os estados membros e os territórios, sem que os municípios tivessem sido elevados à categoria de entes federados. Os municípios ainda estavam longe da posição que lhes foi atribuída pela Constituição de 1988, apesar de terem sido contemplados formalmente com certa autonomia. A Constituição de 1967 estabeleceu eleições diretas para prefeitos municipais, reservando ao Governador do Estado a nomeação direta dos prefeitos da capital e das estâncias hidrominerais e, após a aprovação do Presidente da República, os prefeitos dos municípios tidos de interesse da segurança nacional.

Com o decorrer do tempo, o regime militar foi se endurecendo, principalmente a partir de 1967, com a ascensão de Costa e Silva, líder da linha dura. A oposição se viu impossibilitada de atuar dentro do Estado. O poder central era comandado fortemente pelos militares. Nos outros níveis da federação sobravam quase nenhum espaço, uma vez que as reformas institucionais promovidas limitaram a autonomia, submeterem o controle dos entes ao centro e restringiram o ambiente para a oposição se manifestar. A saída da oposição foi buscar espaço fora do Estado, seja nos sindicatos, nos meios culturais, no movimento estudantil e até mesmo na guerrilha (FICO: 2014: 76).

As restrições impostas ao Legislativo deram poderes especiais ao governo federal nas decisões econômico-financeiras. O que antes era intermediado pelo Parlamento, que fazia o papel de distribuição de políticas, passou, com as limitações institucionais e o caráter da racionalização, a ser intermediado pelo tecnocrata administrador. A racionalidade e a eficiência econômica-administrativa se tornaram instrumentos de legitimação do regime (BRESSER-PEREIRA, 2015: 188-189). As políticas tomadas pelo Estado passavam obrigatoriamente pelo crivo da racionalidade tecnocrática. Os interesses e as peculiaridades locais perderam suas especificidades,

absorvidas pela eficiência dos programas administrativos. Por corolário, as decisões administrativas se desenvolveram cada vez mais num ambiente que as distanciaram da análise parlamentar, o que dava uma proteção conveniente para os que realmente ditavam essas decisões.

O golpe mais severo ao modelo federativo veio com o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Em contra-ataque à oposição democrática e às guerrilhas (REIS, 2014: 92-93), o Ato Institucional nº 5 instituiu uma forma de Estado unitária, ainda que formalmente tenha mantido nominalmente a federação com alguma repartição e distribuição territorial de poder. O Presidente da República ficou autorizado a colocar em recesso o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores, positivando a intervenção federal direta em estados e municípios, além de outras medidas de exceção, como a suspensão de direitos políticos, o confisco de bens e a suspensão do habeas corpus.

Antes de Emílio Garrastazu Médici assumir como Presidente em 30 de outubro de 1969, uma Junta Militar, formada pelos ministros militares, assume o poder em função de um derrame cerebral sofrido por Costa e Silva. Essa manobra impediu a posse do vice-presidente da República, Pedro Aleixo, que não concordava com o AI-5 (FICO, 2014: 214).

Essa Junta Militar promulgou, antes da posse de Médici, a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. O federalismo foi mantido, como mera forma de organização de Estado, para dispensar reforma ou adaptação pelos Estados e impor como decisão autoritária do poder central, a incorporação direta das disposições nela contidas ao direito constitucional legislado dos Estados (HORTA, 2010: 413). Os municípios não foram reconhecidos como entes federados, mas tiveram certa autonomia garantida, podendo, salvo as exceções já presentes na Constituição de 1967, organizarem suas próprias eleições diretas, para escolha do prefeito municipal, à diferença das eleições presidenciais e para governadores de estado, que se realizariam de modo indireto, por um colégio eleitoral.

Embora tenha tentado dar uma roupagem de restabelecimento da normalidade institucional e democrática, a Emenda n. 01/1969 manteve as medidas de exceção e em nada alterou o regime federativo, que carecia de qualquer efetividade.

Em 15 de março de 1974, toma posse como Presidente Ernesto Geisel, que começa a distensão “lenta, gradual e segura”. O ambiente político do país começa a

se modificar com a posse do novo Presidente e com o crescimento do MDB. Nas eleições de 1974, o MDB consegue resultados expressivos para o Congresso Nacional, conquistando 16 cadeiras no Senado e 160 na Câmara, contra 06 e 204 da ARENA (FICO, 2014: 216). O MDB surge cada vez mais como “o novo”, que possibilitaria mudanças, não somente no âmbito do regime político, mas também na renovação da política local. O MDB procurou redefinir o modo de participação política através da renovação das elites locais.

Apesar da oposição democrática ter conseguido demonstrar reação, o processo de distensão não favoreceu a horizontalização federalista. Com o Congresso em recesso decretado por 14 dias, o Presidente edita uma série de medidas conhecidas como “Pacote de Abril”, como resposta ao crescimento do MDB. As normas disciplinavam as eleições indiretas para Presidente e Governadores, ampliava o mandato presidencial e criava as sublegendas, com o objetivo da ARENA recompor as suas bases. Criava também a figura do senador biônico, onde uma das três vagas para o Senado seria ocupada por eleição indireta. Uma das estratégias do Pacote de Abril era a super-representação dos estados mais pobres na Câmara Federal, tendo como objetivo beneficiar as regiões Norte e Centro-oeste, localidades onde o apoio ao governo em troca de verbas era mais fácil de ser conseguido (ABRUCIO, 1994: 169).

Assim, de um modo geral, portanto, o federalismo no período do regime militar limitou-se a fornecer espaço para a acomodação de aliados da ARENA, sem colaborar para a distribuição de poderes. Aqueles que não queriam correr risco em filiar-se ao MDB, já que um partido de oposição em um regime autoritário não seria muito atraente, tiveram que buscar a ARENA, mesmo sem se identificar ideologicamente. O partido do governo tinha dificuldade em reunir as diversas tendências de base regional e local que haviam optado por se filiar ao partido. O modelo federativo serviu, desta maneira, não a equilibrar o país, mas a pacificar internamente a própria ARENA. Exemplo claro deste método foi o ocorrido em 1978, quando o regime introduziu as representações municipais na composição dos Colégios Eleitorais dos estados. Já que a ARENA controlava a maioria dos municípios, pretendeu o regime evitar derrotas nas eleições indiretas de estados importantes. Com isso, os militares se beneficiavam e, ao mesmo tempo, acomodava as elites locais no sistema, mantendo o federalismo tradicional brasileiro.

Em março de 1979, inicia-se o governo do Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo, que dá continuidade à abertura do regime, fazendo aprovar a Lei da Anistia e restabelecendo o pluripartidarismo. Com os novos partidos, impõe-se uma divisão às múltiplas forças que se alinhavam no MDB, desagregando a oposição (MOTTA, 1999: 128). A ARENA dará origem ao Partido Democrático Social (PDS), que em futura dissidência daria origem ao Partido da Frente Liberal (PFL). O MDB será cindido, para dar origem ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que também mais tarde teria dissidência, originando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Surge o Partido dos Trabalhadores (PT), com origem no sindicalismo. As correntes do trabalhismo getulista formarão duas agremiações, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), comandado por Brizola.

Acentua-se a quebra de um pacto político de sustentação do Estado. Os empresários industriais começam a se desligar do regime autoritário e a optar pela democratização, posição já assumida há mais tempo pelos setores da classe média, pequena burguesia, profissionais liberais, o que deu mais força à luta pela democracia. Houve o rompimento da aliança autoritária de 1964, firmada entre a burguesia industrial e a burocracia militar, sendo inevitável a transição para a democracia.

A distribuição das benesses concedidas aos entes subnacionais para acomodá-los no sistema e para calar a oposição, saem do controle da União. As dívidas dos estados mais ricos começam a não ser pagas, pois, com a transição, o governo militar precisava de aliados e, assim, passa a trocar os pagamentos para poder barganhar apoio no Congresso. O mesmo ocorre com os estados mais pobres e as transferências voluntárias, perdendo, deste modo, a base que mantinha viva a relação de interdependência.

3.5. Constituição de 1988: centralização regulatória e descentralização de execução

O processo constituinte de 1987 foi marcado pela aversão radical ao centralismo político. Os anos do regime militar provocaram um trauma político no país, que pretendeu, pelo advento da nova Constituição, sepultar, de modo definitivo, o autoritarismo. A transição constitucional de 1987 e 1988 transportou para o texto da

nova carta magna do país os ressentimentos políticos herdados do governo militar. A reação ao centralismo consistiu em deixar prevalecer as forças centrífugas no texto constitucional, moldando um federalismo particular.

O ponto de convergência era o restabelecimento das liberdades civis, a positivação dos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, bem como a estruturação do sistema eleitoral de voto direto. O federalismo, em si considerado, também não era objeto de maiores dúvidas quanto à sua adoção, sendo a descentralização praticamente um consenso.

Isso decorre, em ampla medida, da tradição histórica de associação, no texto constitucional, entre a forma republicana e o federalismo, mesmo naqueles períodos de maior e mais destacado autoritarismo (MORAES, 2013: 162). Em certa medida, a forma federativa é, também, vista como mais moderna, sobretudo em termos de gestão pública, e apta a viabilizar os governos de estados com longas extensões territoriais. Em terceiro lugar e em especial, o federalismo é associado, ao menos no plano do discurso, à plenitude dos direitos democráticos, viabilizando, ao menos em tese, uma maior proximidade entre o agente político e seus constituintes, no contexto das democracias representativas.

A ligação entre federalismo e democracia funda-se na assunção de que a segmentação do poder político favorece a interação mais próxima entre eleitores e seus representantes, bem como possibilita a criação de mecanismos mais efetivos de promoção da accountability (BEÇAK, 2012: 293-294). Identifica-se o federalismo municipalista à possibilidade que o cidadão possa experimentar mais proximamente o processo político, opondo-o ao suposto alheamento em relação ao governo nacional.

A Constituição Federal de 1988 estampa a forma federativa já no nome atribuído ao Estado brasileiro, qualificado como República Federativa já no preâmbulo do texto constitucional. Em seu art. 1º, a Constituição refere-se à “união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”, que constituem um Estado Democrático de Direito. O federalismo foi edificado à condição de princípio constitucional, dotado de força normativa vinculante. Aliás, para além de ser elevado à alçada constitucional, o princípio federativo foi assumido como cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, nos termos de seu art. 60, §4º, inciso I, impedindo, inclusive, qualquer alternativa política à sua instituição, porquanto dotado de força esterilizadora, não apenas jurídica, mas também política (RAMOS, 2013: 85).

O Constituinte de 1988 instituiu um sistema federalista muito característico e particular, que o diferencia dos demais sistemas federativos (DANTAS, 2018: 159-160). Isso porque, no país, vigora um sistema federativo de três níveis, composto pelo nível central, a União, pelo nível regional, os estados-federados, e pelo nível local, os municípios. A Constituição de 1988 não inovou na previsão da existência dos municípios, que, de longa tradição, já contavam, inclusive, com autonomia administrativa. Inovou, todavia, ao conceber os entes municipais como entes políticos, integrantes da federação, em situação de igualdade com os demais entes federados.

Os entes municipais, em 1988, foram alçados a um novo patamar. Antes tidos como unidades administrativas, a Constituição de 1988 tornou-os integrantes da Federação, atribuindo-lhes personalidade jurídica política de direito público. Bem por isso, ao lado da União e dos Estados, foram-lhes reservados patrimônio (bens dominiais), competências materiais e legislativas (art. 30 da Constituição de 1988). Mais do que isso, os prefeitos municipais e vereadores foram considerados, na plenitude da expressão, agentes políticos, sujeitos ao regime remuneratório que lhes é típico, bem como qualificados como sujeitos ativos potenciais de crime de responsabilidade.

Nesse passo, foi inaugurado no país um sistema federativo diferente dos demais modelos mundiais – o federalismo de terceiro grau (MEIRELLES, 2014: 44). Nacional, regional e local passaram a se articular politicamente para compor o quadro político-jurídico brasileiro. Assim, a ordem constitucional vigente no país inovava em termos de organização da forma de seu Estado, incluindo entes locais no contexto geral de sua arquitetura federativa. O texto constitucional não se limitou a atribuir genericamente a personalidade jurídica política aos municípios, mas preocupou-se em lhes garantir plena autonomia. Nesse passo, a Constituição de 1988, além de atribuir competências tributárias específicas aos municípios (art. 156), estabeleceu um sistema de repartição de receitas tributárias, visando assegurar que os entes municipais pudessem gozar de ampla autonomia.

Nesse passo, o legislador constituinte pensou e ordenou um sistema federativo concebido para operar em três níveis, associados, em grande medida, a aspectos territoriais. Isso porque, em síntese, as questões de interesse local (em essências aquelas que interessam aos aspectos de urbanização) foram atribuídas à esfera de decisão político-jurídica dos municípios, as questões de interesse nacional (relações

exteriores, defesa, política macroeconômica, etc) permaneceram no feixe de competências da União, relegando-se aos estados-membros as chamadas competências residuais (repartição horizontal de competências). Ainda além, o legislador constituinte criou um número considerável de hipóteses de competências concorrentes e comuns (repartição vertical de competências), exercidas concomitantemente pelos entes federados, embora à União tenha sido atribuída a competência para ditar normas gerais.

Em essência, o constituinte entregou concorrentemente aos três níveis de governo as competências de interesses nacionalmente relevantes (FERRAZ, 2018: 37), especialmente a fiscalização e efetivação de direito difusos e transindividuais, como a tutela do meio-ambiente e a preservação do patrimônio histórico e cultural. É, assim, que a Constituição de 1988 não estabeleceu um federalismo dual seguindo à risca o modelo norte americano.

A lógica central, portanto, do federalismo, no modelo criado em 1988, centra-se na repartição de competências, atribuindo a cada esfera federativa a capacidade de autogoverno, para se comportar como lhe digam os interesses representados no parlamento de cada esfera de governo.

Assim, o federalismo brasileiro, hoje, é marcado pela tripartição de competências, em modelo que é diferente no contexto das nações ocidentais. Ao lado dos três entes federados e seus respectivos poderes, na perspectiva institucional, compõem o cenário federativo o Senado e o Supremo Tribunal Federal, como árbitro originário dos conflitos que exsurtem de sua interação política.

A estrutura de Estado adotado no Brasil estaria entre as mais descentralizadas, o que conferiria excessiva autonomia aos governos locais e limitados incentivos à cooperação horizontal. Relações intergovernamentais predatórias e ausência de coordenação poderiam ser resultado desse federalismo autárquico (ABRUCIO e SOARES, 2001). Uma das maiores conquistas da descentralização imposta pela Constituição de 1988 seria a autonomia dos governos subnacionais sobre suas próprias políticas e que teriam participação importante na receita e nos gastos nacionais. Haveria descentralização de receitas, mas não haveria descentralização de atribuições para executar políticas públicas.

Na maioria das federações, os municípios fazem parte da estrutura desconcentrada dos entes estaduais. Elevar o município à categoria de ente federado

autônomo pela Constituição de 1988 difere desta maioria internacional e, em tese, incentivaria comportamentos disformes não cooperativos. Os municípios brasileiros se tornaram os maiores provedores de serviços sociais, tais como saúde, educação, transporte público, coleta de lixo. A descentralização levaria, teoricamente, a resultados diferentes, de atendimento não universais.

Entretanto, o caminho percorrido pela federação brasileira após 1988 foi outro, distanciando da extrema autonomia imaginada para os entes subnacionais. A aprovação de um conjunto de matérias legislativas que afetaram negativamente as receitas e a autoridade política destes entes (a título de exemplo: Lei Kandir, Lei de Responsabilidade Fiscal, Fundef/Fundeb, entre outras), é demonstração de que o federalismo autárquico e o comportamento predatório das unidades não se confirmaram.

A explicação para tal efeito está no fato de que os constituintes não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade da Constituição de 1988, pois não estabeleceram regras que exigiram, no futuro, a mobilização de supermaiorias para alterar aquele contrato original. As regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favoreceram as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites locais. São essas condições institucionais que permitiram a expansão da autoridade da União sobre os governos subnacionais. Assim, há mais continuidade nas mudanças do que uma noção de ruptura (ARRETCHE, 2012: 25).

A Constituição de 1988 criou um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade da União para legislar sobre matéria federativa com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. O poder de atuação da União seria limitado se estivesse constitucionalmente proibida de apresentar propostas em políticas específicas dos demais entes federados. O que não é o caso do federalismo brasileiro. A União não foi obrigada a obter autorização constitucional para iniciar uma legislação de interesse direto dos governos subnacionais, a permissão já estava prevista no contrato original de 1988.

Medidas adotadas pela União, como, por exemplo, a regulação sobre a criação de novos municípios, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 15/1996 afetou diretamente a autonomia dos entes subnacionais, revertendo uma das mais reconhecidas medidas descentralizadoras da Constituição. O mesmo efeito foi

verificado na introdução da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que afetou diretamente a forma como os entes federados dispunha de suas receitas (NOGUEIRA, 2010: 197-230). Não apenas o governo federal não estava impedido de legislar sobre essas matérias como estava autorizado pela Constituição de 1988 a iniciar esse tipo de legislação. A União produziu extensa legislação sobre competências de Estados e Municípios, que disciplina o modo como estes entes subnacionais devem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição. Instituiu regras uniformes para todos os governos subnacionais, detalhando o modo como devem exercer suas próprias competências. Essa centralização decisória não contraria os dispositivos originais previstos na Constituição de 1988, representando sua continuidade (ARRETCHE, 2012: 46-47).

As competências privativas da União previstas na Constituição deferiram ao centro a exclusividade em políticas a serem executadas por estados e municípios (MORAIS, 2013:165-171). Essa decisão revela que os constituintes não apenas não pretenderam limitar a União em sua autoridade para legislar sobre as ações de estados e municípios como lhe autorizaram exclusivamente para legislar sobre políticas que estavam, nesse mesmo contexto, sendo transferidas para estados e municípios.

As elites centrais aprovaram legislação federal que fortaleceu a autoridade do centro sobre estados e municípios, na medida em que essa legislação regulou o modo como os entes subnacionais arrecadam seus impostos exclusivos, implementam as políticas sob sua responsabilidade e gastam seus próprios recursos. Os princípios que autorizaram esta centralização já estavam presentes na Constituição de 1988, ou seja, as regras de interações futuras entre as unidades da federação já estavam estabelecidas na Constituição.

Ao mesmo tempo que a Constituição de 1988 criou um modelo de Estado federativo que transferia competências sobre a execução de políticas para os governos subnacionais, criou também dispositivos que davam ampla autoridade à União para legislar sobre essas mesmas políticas. As preferências constitucionais já haviam sido previamente estabelecidas. A União foi autorizada a legislar sobre todas as políticas estratégicas, mesmo sendo estas implementadas pelos governos

subnacionais, limitando, de fato, a formulação autônoma de políticas por partes destes entes. (ARRTECHE, 2012: 62).

Nenhum processo decisório diferente para matérias legislativas que envolvam o status quo federativo foi exigido. Proposições legislativas que afetam interesses dos entes federados, diferentemente dos Estados Unidos (SOARES, 2013: 43-45), têm as mesmas regras de tramitação que qualquer outro tipo de matéria nas arenas legislativas federais. Não há barreiras diferenciadas para iniciativas de revisão da distribuição original de competências da Constituição de 1988. Até mesmo emendas à Constituição, que afetam interesses diretos dos entes federados, quando aprovadas, passam a ter imediata validade para todos os membros da federação, sem que tenha nova oportunidade institucional de veto. O jogo começa e termina no Congresso.

A centralização federativa ocorreu porque as regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais. Os conflitos entre essas duas categorias de elite governamentais tendem a facilitar a aprovação das preferências das primeiras e sua adoção como regra homogênea para o território nacional. Elites políticas instaladas no governo federal tendem a ter suas preferências de políticas alavancadas por um centro forte, porque autorizado a legislar sobre as ações de estados e municípios, e sem necessidades de mobilizar coalizões supermajoritárias de apoio (ARRETCHE, 2012:71-72).

As interpretações e conclusões iniciais sobre o federalismo da Constituição de 1988 enxergaram excessivas características descentralizadoras (ABRUCIO, 1994) deixando, no entanto, de considerar a amplitude dos princípios centralizadores, que mantiveram, na esfera da União, decisões que diziam respeito ao modo como os entes federados executariam suas próprias políticas. Em verdade, o federalismo hoje mostra-se desequilibrado e distante do prometido após a ditadura. Ao passo em que exaltou os limites federativos, contemplando, de modo inédito, os municípios no arranjo institucional, garantiu, com o passar dos anos, a preponderância da União.

De uma certa forma, o conflito entre centralização e descentralização, enredo da história política nacional e motor da construção de nosso ordenamento jurídico-positivo constitucional, manifesta-se de modo aceso na realidade pós-1988. Esse conflito é só aparentemente resolvido, com a expansão dos entes federativos, mas,

paradoxalmente, em um ambiente onde impera ainda o centralismo, em uma lógica de dependência-retribuição.

Não se pode afastar as evidências históricas que apontam os motivos da centralização prevista no texto original da Constituição de 1988. Por razões associadas à trajetória da formação do Estado brasileiro, a União foi alimentada de autoridade e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências estabelecidas constitucionalmente.

Para Maria Garcia (2013:308), a pessoa da União irá prevalecer efetivamente nos textos constitucionais brasileiros, demonstrando sua prevalência, não obstante a declaração federativa, como tendência de um costume da cultura brasileira de subserviência ao poder central, acentuado pelo regime presidencialista de governo.

Arretche (2012: 30) considera que o princípio de que a União deve estar dotada de instrumento para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais tem sua base de legitimidade tanto na ideia de nação, ou seja, da herança que associa centralização e unidade nacional, que acompanha o Estado brasileiro desde o período imperial, bem como da desconfiança com relação à práticas das elites políticas locais, que também representa uma herança do passado colonial, equivalente à necessidade de disciplinar os poderes locais.

A justificativa da Constituição de 1988 em ter mantido mecanismos de centralização regulatória mesmo em um contexto de extrema descentralização não pode ser vista como uma prática recente ou como um acaso. Ela já estava presente antes mesmo do Brasil existir como Estado independente e acompanhou toda a sua trajetória de formação de Estado nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não existe um efeito automático na relação descentralização e democracia. Descentralizar não significa obter resultados democráticos imediatos. Não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É preciso, sim, construir instituições que funcionem norteadas por princípios democráticos para também conseguir produzir resultados democráticos.

Torna-se necessário analisar as instituições políticas concretas para ver se os princípios democráticos estão sendo efetivamente respeitados. Mas, há ainda o fator histórico, que faz variar as formas e modalidades pelas quais princípios democráticos se traduzem em instituições políticas concretas. Trata-se da herança deixada pelas interações vividas pelas instituições políticas ao longo de sua história. É o passado exercendo seu peso. Ele não pode ser apagado e tem consequência no presente.

Comportamentos fortemente enraizados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades.

Partindo da perspectiva de que o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições e que comportamentos fortemente enraizados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos, propôs o presente trabalho estudar a relação histórica entre o poder central e local no Brasil, para verificar suas consequências nos anseios democráticos estabelecidos pela descentralização da Constituição de 1988.

Se as associações entre centralização e autoritarismo e, de outro lado, descentralização e democracia, são fundamentalmente resultado do processo de formação das instituições políticas nacionais, o estudo mostrou que o Brasil se afasta da experiência espanhola, país este onde o conflito entre poder central e poder local foi sempre muito bem marcado. Na Espanha, a associação entre descentralização e democracia faz sentido concreto, uma vez que, ao longo de sua história, experimentou extenso período de centralização e autoritarismo, inexistindo abertura ou relação harmoniosa para que o poder local participasse do jogo político. Foi criada uma relação histórica conflituosa e de rompimento entre o centro e as localidades. As

circunstâncias históricas concretas daquele país indicam a possibilidade de se associar centralização e autoritarismo. As reformas no Estado espanhol ocorridas na década de 1980 significaram a vitória do poder local/comunidades autônomas sobre o poder central, rompendo a centralização/autoritarismo até então instalada. Houve uma completa reorganização da estrutura do Estado, sendo introduzido elementos federativos, onde as elites regionais passaram a dispor de recursos institucionais historicamente controlados pelo centro. Neste caso, a associação entre descentralização e à ideia de democracia é inevitável.

É possível interpretar que o Brasil, na verdade, se aproxima da experiência francesa, onde centralização não estava ligada imediatamente à ideia de autoritarismo. As interações entre o poder central e as elites locais na França sempre estiveram vivas e, mesmo que controladas pelo centro, não eram vistas como autoritárias, mas, sim, eficientes e justificadas em nome da unidade nacional. Não existiram rompimentos bruscos ou conflitos marcados ao longo da história, criou-se uma relação de cooperação entre centro e localidades. As elites locais aceitavam e interagiam com o poder central em nome da unidade do país. As mudanças voltadas para a descentralização, ocorridas nos fins dos anos 1970, foram bem mais tímidas que as implementadas na Espanha, servindo apenas para incluir novos atores urbanos na cena política, sem mudança profunda na distribuição do poder político.

Na formação do Estado brasileiro, as escolhas institucionais para regular o poder e a relação entre centro e unidades subnacionais sempre estiveram no cerne do debate. Apesar do último período ditatorial vivido até 1985, cuja marca foi a centralização e o autoritarismo, sempre existiu uma relação de reciprocidade e de interdependência entre o poder central e as elites locais. Nunca houve um rompimento brusco, um conflito acentuado ou a eliminação de um poder em relação ao outro. Isto porque, durante toda a história de formação do Estado nacional brasileiro, um poder sempre dependeu do outro para se legitimar. A forma que o Estado brasileiro vai adotando não serve para sufocar ou para por fim às disputas políticas. Mas, tem o propósito de acomodar, de conferir estabilidade, arrefecer as insatisfações e dar às elites, no sentido de distribuir, o que tanto querem.

No período colonial, observou-se a preponderância do poder local privado, que praticamente prescindia do Estado oficial. Após a descoberta do ouro, foi possível verificar que o poder central iniciou uma presença mais acentuada. Mas, diante das

características feudais que permaneceu mesmo após o fim das capitâneas hereditárias, o poder central estava impossibilitado de se impor unilateralmente, não podendo existir sem manter uma relação de reciprocidade com o poder local. Neste período, pode-se dizer que o poder local se sobrepôs ao poder central, que precisava do primeiro, principalmente das Câmaras Municipais, para se legitimar.

O Império herdou do período colonial a estrutura fundiária, escravista e de poder, pois não houve rompimento com o antigo sistema e a independência foi obra da mesma elite colonial, a quem não interessava ampliar a participação política. No máximo o que se viu foi o surgimento da burocracia patrimonialista, que descendia dos proprietários rurais e administrava o novo Estado de acordo com seus interesses. A unidade nacional era a preocupação e a Constituição de 1824 estabeleceu a forma de Estado unitário. Mesmo assim, foram introduzidos elementos federativos para conciliar a satisfação dos interesses das elites regionais, trazendo-as para o jogo político central, com isso, evitando a fragmentação e promovendo a unidade nacional. Neste período, existiu também a preocupação de disciplinar as elites locais, para que deixassem de agir de forma particularista e se submetessem às oficialidades do Estado moderno. Pode-se entender que o centro se reforçou, sem abrir mão da legitimação proporcionada pelo poder local, que por sua vez, não podia mais prescindir do Estado, diante do desenvolvimento da ordem capitalista.

A República também foi obra da elite que já comandava o país, que, neste momento histórico, se concentrava no oeste paulista e crescia com as plantações de café. O mesmo relacionamento interdependente entre centro e poder local é notado, talvez até com mais vigor, a partir da política dos governadores. O pacto extraoficial estabelecido alinhava os interesses do centro com os potentados locais que, apesar de não mais concentrar o domínio de outrora, mantinha sob seu controle a máquina das eleições.

A era Vargas pretendeu conter as oligarquias, associando centralização e autoritarismo. Novos segmentos sociais se apresentaram, como a classe média civil e militar e os operários. Iniciou-se a industrialização e o Estado desenvolvimentista. O populismo essencialmente paternalista se evidencia, distribuindo agrados aos trabalhadores urbanos. A amarga herança escravista, que foi passada de geração para geração e que influenciou na estruturação do Estado brasileiro, passou a ser enfrentada com o deslocamento da questão para dentro do Estado. Todavia, se limitou

a romper a antiga ordem em relação aos trabalhadores urbanos, não enfrentando os interesses das elites rurais. Não há um rompimento efetivo na relação com as oligarquias. O início da industrialização indicaria a necessidade de reforma agrária, o que não aconteceu. Na aparente omissão está implícita uma aprovação. No momento da necessidade de um efetivo choque com os interesses oligárquicos, o Estado centralizado se retraiu. Manteve-se, mesmo que velada, a relação de reciprocidade entre centro e os poderes locais.

O período 1945-1964 se caracteriza por um dirigismo mais efetivo, onde o Estado intervém cada vez mais, aumentando seu papel de empreendedor direto. É a continuação e efetivação do Estado desenvolvimentista, o que reforça também a centralização do poder. No entanto, o planejamento transformou-se em instrumento dos mesmos compromissos, ou seja, em troca da legitimação eleitoral deste período democrático ou talvez semidemocrático, o Estado centralizado repetiu a coexistência pacífica com o poder local. A multiplicação da ação do Estado implicou o aumento da importância do poder local, que continuou e aumentou o grau de intermediação entre os serviços do Estado e as massas de trabalhadores. O fortalecimento do centro não foi seguido de um enfraquecimento das localidades.

O regime militar de 1964-1985, extremamente centralizado e autoritário, levaria à conclusão de inexistência de qualquer outra força que pudesse dividir o poder. Todavia, não foi essa a realidade. Evidentemente que o poder central autoritário se sobressaiu, mas, sem eliminar por completo o poder e os interesses locais. Foram mantidas e permitidas as eleições no nível local, com exceção das capitais, onde a oposição era mais presente. Com isso, passava-se uma sensação de democracia, servindo para legitimar o regime. As localidades serviram também para consolidação do partido do governo, ARENA, que mostrava sua força pelo interior, legitimando, como já dito, o regime ditatorial. Em contrapartida, os poderes locais passaram a depender e se relacionar com a tecno-burocracia das agências centrais para obterem recursos para suas localidades, que eram distribuídos desde que apoiassem o regime. Mais uma vez, é possível verificar, mesmo no regime centralizado e autoritário, que a relação de interdependência foi mantida.

A Constituição de 1988 foi festejada como instrumento de superação dos velhos vícios políticos e institucionais e, seguindo o contexto internacional, foi consenso associar descentralização e democracia. A nova Constituição teria criado

uma estrutura federativa para o Estado brasileiro tida como uma das mais descentralizadas do mundo. Rompia-se o elo entre centralização e autoritarismo e os resultados democráticos seriam consequência imediata da descentralização prevista. O municipalismo, inserido nesta ideia, aproximaria o povo do poder, proporcionaria o controle das decisões políticas, tornando-as mais eficientes e democráticas.

Entretanto, foi mostrado que o fator histórico está impregnado na organização do Estado brasileiro, mesmo sob a estrutura institucional trazida pela Constituição de 1988, e que a associação entre descentralização e democracia não é tão simples assim. Não foi possível se livrar do passado e das relações de legitimação entre as esferas de poder. O federalismo brasileiro não se explica pela associação da descentralização com os fins democráticos. A Federação é melhor examinada pela análise da forma pela qual se articularam historicamente elites do governo central, de um lado, e elites locais e regionais, de outro. É precisamente esse processo histórico, pelo qual as elites de diferentes instâncias se interagem no interior das instituições políticas, que explica a natureza das reformas descentralizadoras ocorridas e o discurso político que lhes serve de sustentação.

Apesar da tão festejada descentralização, vista por muitos como uma das Constituições mais descentralizadas do mundo, é inegável que na prática existe uma supremacia da União. Esta supremacia tem raízes no processo de construção do estado nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição e seguiu o mesmo caminho. Mesmo tendo previsto a descentralização, preservou ampla autoridade para as iniciativas da União.

Como consequência, o governo central pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os entes subnacionais não têm competências legislativas exclusivas. Em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa. Portanto, na federação brasileira, o governo federal conta com a autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos entes subnacionais.

Em vez de um governo federal fraco, paralisado diante da descentralização, por governos subnacionais com poder de veto, apresenta-se evidências de que a União tem ampla competência legislativa. Os mecanismos presentes na Constituição tendem a tornar as arenas decisórias federais- Executivo e Congresso, o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do

sistema político. O Congresso é o principal ambiente decisório de matérias que afetam diretamente os interesses federativos. As instituições que regem as interações entre os entes federados permitem que o debate comece e termine nas arenas decisórias centrais.

Na maioria das federações, os municípios fazem parte da estrutura desconcentrada dos entes estaduais. Elevar o município à categoria de ente federado autônomo pela Constituição de 1988 difere desta maioria internacional e, em tese, incentivaria comportamentos disformes não cooperativos. Os municípios brasileiros se tornaram os maiores provedores de serviços sociais, tais como saúde, educação, transporte público, coleta de lixo. A descentralização levaria, teoricamente, a resultados diferentes, de atendimento não universais. No entanto, a regulação federal desempenha um importante papel no estabelecimento de um padrão de atendimento das necessidades sociais. A normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais.

O federalismo adotado no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a atuar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Com isso, a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos entes subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns.

Ao longo do século XX, a federação brasileira tornou-se integrada, ainda que cada nível de governo seja dotado de autoridade política própria. O processo de construção do estado nacional operou no sentido da centralização da autoridade política. A preocupação, desde o período imperial, de pertencimento a uma comunidade nacional única, antifragmentária, justifica que as políticas públicas sejam formuladas sob o princípio normativo de que suas regras devem ser as mesmas para todas as unidades constituintes. Além disso, a desconfiança no compromisso dos governantes locais com o respeito aos direitos dos cidadãos tem sólidas raízes no histórico político nacional. Por consequência de um período colonial privado e localista e de uma Primeira República regida por um combinado extraoficial, herdou-se a preocupação relativa aos riscos de deixar decisões políticas importantes nas mãos dos políticos locais. A construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos poderes locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as

unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas.

Assim, tendo em vista o imperativo histórico da legitimação recíproca, há uma acomodação constante entre mudanças econômicas sociais e comportamentos político das elites, cujo cerne é o continuísmo. Fiel ao princípio da interdependência entre os poderes central e local, esse processo tem se dado a partir de um conjunto de mecanismos que evitam o confronto direto capaz de romper o pacto de não agressão. O Estado tem concentrado sua ação transformadora em algumas matérias estratégicas, mudando aquilo que não afeta o interesse das elites dirigentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Barões da federação. Lua Nova. São Paulo, nº 33, 1994, p. 165-183.

_____.; SOARES, Márcia M.. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Cedec/Fundação Konrad- Adenauer-Stiftung, 2001.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade n. 14, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, junho de 2000, pp.127-152.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995, pp. 88-108.

_____. Recentralizando a federação? Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

AMORIM, Maria Salete Souza de. Cultura Política e estudos de poder local. Revista Debates, Porto Alegre, v.1, n.1, p. 99-120, jul. –dez. 2007.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficácia nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais n.31, São Paulo, ANPOCS, junho de 1996.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, 15 (4), 2001, p.23-31.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

BEÇAK, Rubens. Ensaio sobre o estado federal, a democracia deliberativa e sua inter-relação. In: O federalista atual: teoria do federalismo. RAMOS, Dirceu Torrecillas (coord.). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013, p. 288-296.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do estado federal brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

_____. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

BURSZTYN, Marcel. O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

_____. O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. A construção nacional: 1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. A importância dos municípios como atores ativos da federação. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). Tratado de direito municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 146- 164.

DOLHNIKOFF, Miriam. O lugar das elites regionais. Revista USP, São Paulo, n.58, p. 116-133, junho/agosto 2003.

_____. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DREIFUSS, Renê Armand. 1964: a conquista do Estado. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUARTE, Nestor. A ordem privada e a organização política nacional. São Paulo, Rio, Recife, Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1939.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walzer e Putnam. Lua Nova, n. 51, p. 71-96, 2000.

FERRAZ, Luciano. Município e federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). Tratado de direito municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 27-42.

FICO, Carlos. Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. *Revista de informação legislativa*: RIL, v. 53, n. 211, p. 199-226, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199>.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51.ed. São Paulo: Global, 2006.

GARCIA, Maria. O Estado federal: o município e a limitação de poderes. In: O federalista atual: teoria do federalismo. RAMOS, Dirceu Torrecillas (coord.). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013, p. 297-316.

GOULARTE, Rodrigo da Silva. Pobre província: administração, território e hierarquias no Espírito Santo pós-revolução do Porto. Est. Hist., Rio de Janeiro, vol. 27, nº 53, p. 188-206, janeiro-junho de 2014.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. A morte dos coronéis: política interiorana e poder local. Araraquara: FCL Laboratório Editorial UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

_____. Federalismo, descentralização e democracia. Estudos de Sociologia. São Paulo, ano 6, n.10, 2001, p.51-62.

KRITSCH, Raquel. Rumo ao estado moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. Revista Sociologia Política. Curitiba, 23, novembro 2004.

KUGELMAS, Eduardo; SALLUM JR, Brasília; GRAEFF, Eduardo. Conflito federativo e transição política. São Paulo em Perspectiva, 3 (3): 95-102, Jul./Set. 1989.

LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LESSA, Renato. A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

MACHADO, José Angelo. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós- 1988. Revista O&O. Salvador, v.21- n.69, abril/junho- 2014, p.335-350.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MEZZAROBA, Orides. Teoria geral do direito partidário e eleitoral. Florianópolis: Qualis Editora, 2018.

MORAES, Alexandre. A necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros na federação brasileira. In: O federalista atual: teoria do federalismo. RAMOS, Dirceu Torrecillas (coord.). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013, p. 157-174.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Introdução à história dos partidos políticos brasileiros. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NOGUEIRA, Jozélia. Dívida pública e federalismo. In: CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 197-230.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. São Paulo em Perspectiva. 10(3). 1996.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Federalismo e políticas públicas: interações e suas consequências, In: Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. WANG, Daniel Wei Liang (Org.). São Paulo: Marcial Pons, 2013.

_____. O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. 218f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSZPAN, Mário. Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites. Revista de Sociologia Política, n.9, 1997.

PRADO JÚNIOR, Caio. Evolução política do Brasil: colônia e império. 21. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O mandonismo local na vida política brasileira: da colônia à primeira república. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Composição da federação brasileira. In: O federalista atual: teoria do federalismo. RAMOS, Dirceu Torrecillas (coord.). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013, p. 84-92.

REIS, Daniel Aarão. Modernização, ditadura e democracia: 1964-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SARAIVA, Paulo Lopo. Federalismo regional. São Paulo: Saraiva, 1982.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. A abertura para o mundo: 1889-1930. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SKINNER, Quentin. Uma genealogia do Estado Moderno. Tradução Mônica Brito Vieira. Lisboa: ICS Imprensa de Ciências Sociais, 2011.

SOARES, Esther Bueno. Origem e evolução do Estado federal. In: O federalista atual: teoria do federalismo. RAMOS, Dirceu Torrecillas (coord.). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013, p. 35-45.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

_____. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo em Perspectiva, 10(3), 1996, p. 103-112.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Dados. Rio de Janeiro, v.42, n.2, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. 9.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.